

---

# Libro Bianco della Cooperazione Italiana

---

I documenti del Forum  
della Cooperazione  
Internazionale

---

1-2 ottobre 2012

---

**Muovi l'Italia,  
cambia il mondo.**

**Forum** MILANO, 1/2 OTTOBRE 2012  
**della Cooperazione  
Internazionale**



Roma, 30 novembre 2012

## INDICE

PREMESSA .....	5
GRUPPO 1: COME L'ITALIA IMMAGINA LO SVILUPPO POST 2015 .....	7
Stato dell'arte dell'Italia rispetto al tema proposto .....	7
Valore aggiunto dell'approccio italiano.....	9
Raccomandazioni specifiche.....	11
GRUPPO 2: DOVE STARE? UNA NUOVA LETTURA GEOPOLITICA PER LA COOPERAZIONE ITALIANA .....	13
Premessa .....	13
Valore aggiunto: alcune eccellenze e specificità Italiane .....	15
Raccomandazioni.....	18
GRUPPO 3: COSA FARE: ECCELLENZE ITALIANE, PRIORITÀ, INNOVAZIONI .....	21
Stato dell'arte .....	21
Valore aggiunto dell'approccio italiano.....	23
Raccomandazioni specifiche.....	25
GRUPPO 4: COME FARE? MODELLI, RISORSE E COERENZA DELLE POLITICHE .....	31
Premessa .....	31
Finalità e ambiti d'intervento .....	31
Raccomandazioni.....	37
GRUPPO 5: IL RUOLO DELL'ITALIA NELLE AREE DI CRISI.....	39
Stato dell'arte dell'Italia rispetto al tema proposto .....	39
Valore aggiunto dell'approccio italiano.....	41
Raccomandazioni specifiche.....	42
GRUPPO 6: IL RUOLO DEL PRIVATO PROFIT E NON PROFIT NELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO .....	45
Stato dell'arte .....	45
Valore aggiunto/Specificità dell'Italia.....	47
Raccomandazioni.....	49
GRUPPO 7: COOPERAZIONE E GRATUITÀ: VOLONTARIATO, TERZO SETTORE E NO-PROFIT .....	55
Premessa .....	55
Parte I .....	55

Parte II .....	59
Parte III .....	60
GRUPPO 8: RUOLO DELLE DIASPORE E COMUNITÀ MIGRANTI NELLA COOPERAZIONE: OLTRE LE RIMESSE. ....	67
Sviluppo e Migrazioni: quali approcci? .....	67
Sviluppo e Migrazioni: quali azioni? .....	69
Raccomandazioni.....	72
Appendice.....	74
GRUPPO 9: UN'AGENDA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE MULTILATERALE.....	79
Premessa .....	79
Politiche di sviluppo dell'UE: più Italia in Europa, più Europa in Italia.....	86
Raccomandazioni.....	91
Tabella .....	93
GRUPPO 10: VALUTARE E COMUNICARE I RISULTATI: EFFICACIA E TRASPARENZA .....	105
Stato dell'arte dell'Italia .....	105
Valore aggiunto dell'approccio italiano.....	108
Raccomandazioni specifiche.....	109
Accountability Charter dei soggetti italiani impegnati nella cooperazione internazionale .....	115
DOCUMENTO FINALE DEL FORUM .....	117

## PREMESSA

Il Forum della Cooperazione Internazionale, che ha avuto luogo a Milano i giorni 1-2 ottobre 2012, è stato preceduto da **tre mesi di confronto** su dieci temi considerati prioritari. I temi, formulati in modo da essere accessibili anche ai non-addetti ai lavori, sono stati individuati tenendo conto di studi, opinioni e raccomandazioni che organismi internazionali e centri di ricerca hanno rivolto alla cooperazione italiana, e sono stati accompagnati da alcune parole-chiave.

Ai **dieci gruppi** hanno partecipato circa **400 persone** provenienti dalle amministrazioni centrali dello Stato, dagli enti locali e territoriali, dal mondo imprenditoriale, dalle ONG idonee alle piccole Onlus, dalle associazioni dei migranti e del commercio equo e solidale, dai sindacati, dalle banche (Banca d'Italia, fondazioni bancarie, credito cooperativo, etc.), dalle Università, dagli enti per l'adozione internazionale, e da altri attori di cooperazione internazionale.

Il processo preparatorio è stato lanciato in occasione del **Tavolo interistituzionale sulla Cooperazione allo Sviluppo** del 17 aprile 2012. Inizialmente rivolto ai suoi componenti, è stata aperto anche ad esperti e a chi chiedeva di partecipare, con alcune limitazioni riguardo al numero totale. Contemporaneamente, per favorire la circolazione di idee, coinvolgendo anche coloro che non potevano essere in Italia o a Roma, è stata aperto per un mese un canale online con l'obiettivo di raccogliere i contributi esterni, fino al 10 luglio 2012.

I gruppi hanno messo allo stesso tavolo attori molto diversi tra loro, allargando la platea degli addetti ai lavori. Assieme alle individualità e alle particolarità delle diverse esperienze è emersa la domanda di un sistema meno frammentato più unito, laddove la messa in rete e le sinergie e tra attori diversi rappresentano un valore aggiunto.

Ognuno dei 10 gruppi ha avuto un **facilitatore** che ha garantito il legame con chi ha promosso il Forum. Nella prima riunione, ogni gruppo ha scelto un proprio **moderatore**. Entrambi, facilitatore e moderatore, hanno avuto la responsabilità di convocare le riunioni, dirigere la discussione su una traccia di partenza e produrre entro il 10 settembre 2012 il documento di sintesi che facesse stato delle posizioni del gruppo, tenendo conto anche dei contributi online pervenuti. L'obiettivo era da un lato identificare convergenze e raccomandazioni di consenso, e dall'altro confrontarsi sulle divergenze di visione per gli interessi differenti portati dagli attori.

I gruppi si sono incontrati ed hanno lavorato anche a distanza. Hanno scelto forme di gestione più adatte alle loro esigenze. Per incoraggiare lo scambio tra i differenti gruppi e l'integrazione e la condivisione di temi e linguaggi, a luglio i facilitatori e moderatori hanno incontrato il Ministro per esporgli l'andamento dei lavori e fare il punto della situazione.

Nelle discussioni i gruppi hanno affrontato i **nodi principali** e per molti sono riusciti a produrre raccomandazioni condivise, a dimostrazione che nonostante le differenti provenienze esistono priorità comuni d'intervento. In altri casi si sono soltanto esplicitate e descritte le distanze.

Si è trattato di un **vero e proprio cantiere di idee** che si sono confrontate e formate. L'incontro di provenienze differenti, in un contesto informale, ma inserito in un processo ufficiale con importanti aspettative di rinnovamento, ha sostenuto lo sforzo dei partecipanti. Si è costruita una forma di linguaggio comune. Il dialogo, il confronto, la conoscenza, lo scambio di informazioni sono state considerate dai membri dei gruppi un valore aggiunto.

I testi dei documenti e le raccomandazioni si configurano come i capitoli di un libro bianco con proposte che potranno essere messe in opera già nel 2013. Durante il Forum ciascun gruppo ha presentato le raccomandazioni e i messaggi più importanti che hanno informato il documento finale - il **Chair Summary**. Si tratta della sintesi politica dei messaggi e dell'atmosfera del percorso del Forum che indica uno stile e dei contenuti condivisi da tutti gli attori di cooperazione, ma che non è una dichiarazione negoziata. E' una carta d'indirizzi e di valori in cui tutti si riconoscono e le cui parti potranno essere poi messe in opera e modificate nel corso del 2013. Questo volume testimonia e dà valore al lavoro collettivo del sistema Italia di cooperazione internazionale che ha saputo convocarsi per trovare idee e risorse per uscire dalla crisi.



## GRUPPO 1: COME L'ITALIA IMMAGINA LO SVILUPPO POST 2015

**Parole chiave della discussione:** Rio+20, il dibattito post-Obiettivi del Millennio; la sostenibilità ambientale; diseguaglianze; coesione sociale globale; benessere oltre il PIL, lavoro dignitoso.

**Moderatore:** Siniscalchi Sabina (Colomba)

**Facilitatore:** Ponti Marina (UNDP)

**Partecipanti:** Bellini Renzo (CISL), Bertinelli Giorgio (LegaCoop), Bolini Raffaella (ARCI), Briglia Gelsomina (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Carrazzone Carola (CINI), Di Pietro Massimo (UIL), Gubbiotti Maurizio (AOI), Ianni Vanna (Università Orientale di Napoli), Perruso Sergio (ACRI), Podini Alessandro (ACRI), Pomeranzi Bianca (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Ragusa Marco (Confindustria), Ravazzi Aldo (Ministero dell'Ambiente), Romanelli Margherita (LINK 2007), Rondinella Tommaso (ISTAT), Tartaglia Leopoldo (CGIL), Vaggi Gianni (Università di Pavia), Valdevies Carmela (Comune di Firenze), Venier Chiara (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Villa Paola (ACLI), Zupi Marco (Cespi)

### Stato dell'arte dell'Italia rispetto al tema proposto

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG's) sono stati promossi dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (<http://www.un.org/millenniumgoals/>) con l'intento di definire un percorso concreto che avrebbe aiutato la comunità internazionale a raggiungere gli ideali e i principi contenuti nella Dichiarazione del Millennio firmata nella storica assemblea generale del settembre 2000. Gli Obiettivi rappresentano una sintesi dei maggiori impegni assunti dalle Conferenze ONU degli anni Novanta.

Gli MDG's hanno ridato slancio e centralità al dibattito sullo sviluppo a livello locale, nazionale e internazionale sia presso i paesi donatori che presso i paesi partner, oltre ad essere diventati il principale quadro di riferimento per politiche e programmi di cooperazione. Gli MDG's hanno anche rappresentato il primo tentativo di riassumere in un documento unitario le molteplici componenti dello sviluppo umano, coniugando obiettivi di sviluppo sociale, istruzione e salute, tutela dell'ambiente, trasferimento delle tecnologie e commercio internazionale.

Gli MDG's presentano anche dei limiti: innanzitutto non sono il risultato di un vero negoziato né di un'ampia consultazione, in secondo luogo, a causa della mancanza di dati disaggregati per genere, gruppi sociali e aree subnazionali, alcuni risultano carenti, come l'Obiettivo 3 sull'*empowerment* delle donne o indefiniti come la centralità dell'occupazione e del *decent work*. Inoltre, mentre gli Obiettivi che riguardano i PVS sono concreti e misurabili e pertanto sono stati monitorati dal sistema delle Nazioni Unite e dalle istituzioni statali (pur con il limite di utilizzare valori medi nazionali) gli impegni di competenza dei Paesi del Nord, sintetizzati nell'Obiettivo 8, risultano vaghi anche perché privi di scadenze temporali e di meccanismi di monitoraggio. Infine gli MDGs non trattano di questioni fondamentali per lo sviluppo e la pace come la crescita delle disuguaglianze, il perdurare dei conflitti, il disarmo, il lavoro dignitoso, la centralità dei diritti umani, i cambiamenti climatici e la riforma della governance globale.

E' dunque urgente avviare un confronto inclusivo e trasversale sulle priorità e sui temi che gli Obiettivi post-2015 devono contenere, anche alla luce dei mutati equilibri politici ed economici e dell'evoluzione del dibattito su queste tematiche. A questo scopo, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha istituito una *Task Team* e nominato un *High Level Panel* presieduto dal Presidente dell'Indonesia Susilo Bambang

Yudhoyono, dalla Presidente della Liberia Ellen Johnson Sirleaf e dal Primo Ministro inglese David Cameron. (<http://www.un.org/sg/offthecuff/?nid=2455>)

Il lavoro del Panel ha come base di partenza il Rapporto presentato al Segretario Generale lo scorso luglio ([http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post\\_2015\\_UNTTreport.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf)). Tale Rapporto, pur non avanzando alcuna proposta dettagliata, delinea i principi e i temi che un nuovo quadro di riferimento dovrebbe incorporare, richiama la centralità della Dichiarazione del Millennio e della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e mette in evidenza che la globalizzazione e la crisi impongono di ripensare non solo le relazioni tra stati, ma il modello economico finora considerato vincente.

Le migrazioni e l'emergenza demografica, il cambiamento climatico e la perdita delle biodiversità, le crisi finanziarie e alimentari, le epidemie planetarie, la diffusione della criminalità e molti altri fenomeni trasversali non fanno che confermare la necessità di individuare un nuovo modello di sviluppo globale.

Occorre impegnarsi per una governance democratica mondiale e per un sistema multilaterale ridefinito in accordo con un mondo sempre più multipolare e con un contesto internazionale profondamente cambiato, basti pensare che alcuni paesi che venti anni fa erano considerati poveri oggi hanno i più elevati tassi di crescita e competono con quelli più ricchi per conquistare spazi economici e politici.

Un altro elemento di novità che farà parte del dibattito post 2015 è la nuova geografia della povertà che non può più essere considerata un problema di alcuni paesi, ma deve essere vista come il prodotto di un malfunzionamento strutturale che mina alla base la stabilità e la vita di tutte le società. Una povertà che, in termini assoluti, colpisce non solo le aree storicamente fragili, ma anche i MICs (i paesi a medio reddito), mentre nei paesi ad alto reddito è collegata all'indebolimento dei sistemi di welfare e all'invecchiamento della popolazione, un fenomeno reso possibile dai progressi in campo sanitario, ma che pone un'enorme sfida ai sistemi di protezione sociale.

Il Rapporto Post 2015 sottolinea l'urgenza di politiche a favore dell'uguaglianza e della coesione sociale, tra cui il *social protection floor* e l'*empowerment delle donne* ed esplicita questioni che finora sono state tenute sotto traccia, come la pace e la sicurezza umana, la lotta alla corruzione e l'urbanizzazione.

Pur riservando una particolare attenzione alla dimensione locale, indispensabile per monitorare la condizione dei poveri e assicurare l'efficacia dell'aiuto, il Rapporto enfatizza l'importanza di individuare Obiettivi Globali, stabilendo target declinati a livello nazionale e regionale e riprendendo la riflessione avviata in occasione della Conferenza ONU Rio+20 sugli indicatori di sviluppo sostenibile (SDGs, Sustainable Development Goals). Così come i SDGs possono promuovere un'azione globale più incisiva su aree chiave per la sostenibilità ambientale, quali i modelli di consumo, l'energia, la biodiversità e la sicurezza alimentare, i nuovi indici devono essere in grado di "misurare e definire" lo sviluppo tenendo conto delle sue tre dimensioni inscindibili: crescita economica, equità sociale e sostenibilità ambientale.

Infine, il Rapporto auspica un processo consultivo che coinvolga non solo le istituzioni internazionali e i governi nazionali e regionali, ma interpellati anche la società civile e dia voce ai settori sociali più vulnerabili.

Sotto questo profilo, il Forum sulla cooperazione di Milano rappresenta la prima importante occasione per avviare in Italia un confronto multi stakeholder sui vari aspetti del dibattito Post 2015.



## Valore aggiunto dell'approccio italiano

Il contributo italiano al dibattito dovrebbe riprendere le migliori proposte già avanzate dall'Italia nei consessi internazionali, ad esempio la posizione presentata al G8 del 2009 sulla coerenza dell'aiuto e sul "Whole Of Country Approach", successivamente ripresi dall'Unione Europea.

Il nostro Paese ha molto da offrire al quadro post 2015 partendo dalle peculiarità e dalle eccellenze italiane, tra queste si annoverano gli studi sugli indicatori innovativi di benessere, l'esperienza di sviluppo umano territoriale nella cooperazione internazionale, l'empowerment delle donne e la lotta alla violenza e alle discriminazioni di genere, la promozione dei diritti dell'infanzia, la mobilitazione della società civile a difesa dei beni comuni, la pratica della contrattazione sindacale e del dialogo sociale nella promozione delle politiche economiche e della coesione sociale, la finanza etica e il contributo del settore privato.

### Nuovi indicatori di sviluppo:

il nostro Paese è all'avanguardia in questo campo e può assumere un ruolo guida nell'ambito del dibattito "beyond GDP" sui nuovi indicatori di sviluppo, tanto più che la cooperazione italiana ha contribuito alla crescita delle istituzioni statistiche di circa 30 paesi partner (in Africa sub-sahariana, paesi del bacino del Mediterraneo, est Europa, Asia e America Latina). Una più incisiva ripresa dell'azione italiana in tale ambito è dunque in linea con il Piano d'Azione per le Statistiche (Busan 2011) che definisce una serie di azioni necessarie a migliorare i sistemi statistici nazionali dei PVS con il duplice scopo da una parte di monitorare l'andamento degli MDGs e dall'altra di migliorare la capacità dei singoli paesi a definire piani di sviluppo che si basino su dati statistici affidabili e aggiornati. Il lavoro di misurazione del benessere su scala nazionale che l'ISTAT sta svolgendo in Italia rappresenta una delle esperienze più avanzate nel panorama internazionale. L'Istituto Nazionale di Statistica ha messo a punto una definizione di benessere condivisa con esperti e parti sociali che, oltre a seguire un approccio multidimensionale del benessere delle persone, individua elementi relativamente originali. Il valore aggiunto principale dell'approccio italiano è stato l'attivazione di un processo deliberativo in grado di coinvolgere un vasto numero di attori sociali e di cittadini, allo scopo è stato costituito un comitato di indirizzo che comprendeva le rappresentanze presenti in sede CNEL rafforzato da alcune organizzazioni esterne specializzate ed è stata promossa una consultazione pubblica sia nell'ambito dell'indagine annuale sugli Aspetti di vita quotidiana sia con l'attivazione di un questionario e un blog online. Rispetto ai risultati, gli elementi di maggiore novità sono rappresentati dalla grande attenzione al patrimonio artistico e paesaggistico, all'uso del suolo, alla qualità dei servizi e alla ricerca e l'innovazione.

### Sviluppo umano territoriale:

Un altro settore in cui il nostro paese vanta un'ottima esperienza è lo sviluppo territoriale. Si tratta di un approccio strategico che consente di far convergere gli apporti settoriali specializzati verso la soluzione di problemi complessi e di avere un rapporto attivo con l'Europa, le Organizzazioni Internazionali e gli altri paesi. L'Italia è, infatti, uno dei paesi dove il contributo e il ruolo dei governi sub-nazionali nella cooperazione internazionale sono andati aumentando sia in termini quantitativi che qualitativi. Questo ha consentito a molteplici attori, pubblici e privati, operatori economici e sociali, di giocare un ruolo attivo nella cooperazione internazionale, instaurando relazioni dinamiche e positive tra globalizzazione e localizzazione, tra politiche nazionali e strategie locali, tra l'esigenza di definire obiettivi e regole condivisi e l'attenzione ai bisogni concreti e alle diversità delle aree. In questo contesto per la prima volta il livello globale, nazionale e locale non si contrappongono, ma si interconnettono dando vita ad un'articolazione strategica ed operativa. L'approccio territoriale allo sviluppo umano sostenibile rappresenta una strategia innovativa nella quale i

governi subnazionali hanno un ruolo fondamentale che va oltre la prospettiva dell'aiuto, verso un partenariato orizzontale tra territori italiani e territori dei paesi partner.

### **Empowerment delle donne e lotta alle discriminazioni di genere:**

Nell'ultimo decennio, il sistema italiano di cooperazione ha realizzato programmi finalizzati alla promozione dell'imprenditorialità femminile locale e al sostegno delle donne come protagoniste dello sviluppo economico e dell'innovazione sociale. Un particolare riconoscimento a livello internazionale è stato attribuito ai programmi dell'Italia nel contrasto alla violenza e alle discriminazioni di genere particolarmente nei paesi in conflitto e all'impegno del nostro paese contro le mutilazioni genitali femminili.

### **Diritti dell'infanzia:**

La cooperazione italiana si è molto impegnata anche nella lotta alla mortalità materno -infantile e nella promozione dei diritti dell'infanzia. L'Italia ha accumulato un notevole contributo di esperienze e ha realizzato, anche grazie all'apporto delle ONG, servizi sanitari di base, sistemi di prevenzione e cura su scala comunitaria, oltre a interventi su vasta scala. L'approccio sociale e comunitario nelle politiche sanitarie, che considera la diminuzione della mortalità infantile e materno-infantile tra i principali indicatori di progresso, potrebbe tornare a essere elemento essenziale del contributo italiano all'elaborazione di un nuovo sistema globale di cooperazione.

### **Settore privato:**

L'alleviamento dalla povertà ed il benessere sociale passano attraverso la creazione di posti di lavoro e la crescita economica sostenibile. Una visione che si viene affermando da più parti (conferenza di Busan 2011, Conferenza Rio+20 del 2012) vede un ruolo sempre maggiore del settore privato e delle imprese per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Si guarda sempre più all'impresa come ad un promotore di sviluppo piuttosto che ad un mero fornitore di beni e servizi. Il valore aggiunto delle imprese italiane, con il loro patrimonio di conoscenze, esperienze e capacità, risiede nel trasferimento di know-how, nell'assistenza tecnica, nella formazione e nell'attivazione di altri meccanismi di cooperazione industriale. Le attività economiche e produttive vengono realizzate nei paesi in via di sviluppo in osservanza delle Convenzioni internazionali in materia di ambiente, diritti umani e diritti dei lavoratori, nel rispetto delle comunità locali, ponendo attenzione ai piccoli produttori e collaborando con le ONG, in uno spirito di autentica responsabilità sociale d'impresa.

### **Mobilizzazione della società civile per i beni comuni:**

Un ulteriore valore aggiunto che il nostro paese può portare al processo post 2015 fa riferimento alla capacità di mobilitazione della società civile italiana che ha visto un momento apicale nel Referendum sul diritto all'acqua nel giugno 2011. Attorno al tema del diritto all'acqua si sono saldate le esperienze di educazione alla cittadinanza proprie della cooperazione allo sviluppo con le esperienze di mobilitazione su problemi nazionali. In Italia operano migliaia di associazioni, ONG, comunità religiose che, grazie a una presenza capillare sul territorio, coagulano attorno alle questioni sociali e ambientali milioni di cittadini, promuovono scelte di solidarietà e accoglienza, favoriscono la diffusione di una coscienza civile aperta al mondo. Il coinvolgimento attivo dei cittadini in difesa di beni comuni globali rappresenta una nuova forma di democrazia planetaria e può produrre quella innovazione sociale, economica e tecnologica che, intercettando le istanze delle comunità, individua soluzioni praticabili e sostenibili.

### Cooperazione sociale e finanza etica:

Un'altra esperienza italiana positiva, messa in atto dalle organizzazioni della società civile, è rappresentata dalla cosiddetta finanza etica che comprende le MAG (mutue di autogestione), la Banca Etica, il microcredito, la microfinanza, i fondi di investimento etici. Si tratta di strumenti finanziari che canalizzano le risorse di risparmiatori e investitori, attenti ai valori della trasparenza, della solidarietà e della coesione, verso realtà imprenditoriali, di piccole e medie dimensioni, di elevato profilo sociale e ambientale. La finanza etica, che si è notevolmente sviluppata nell'ultimo decennio e ha ricevuto un nuovo impulso dopo lo scoppio della crisi, affonda le proprie radici nella vasta e storica esperienza delle cooperative e delle mutue, una realtà italiana che ha consentito lo sviluppo sociale, ambientale ed economico del nostro paese e che può contribuire a definire il nuovo paradigma dello sviluppo post 2015.

## Raccomandazioni specifiche

Anche se il dibattito post 2015 è ancora agli inizi, il Gruppo 1 ritiene che le seguenti questioni siano prioritarie e possano contribuire a dare al nostro Paese un ruolo da protagonista in tale dibattito. In uno sforzo di classificazione il Gruppo le ha distinte in due campi di azione: (I) Raccomandazioni per un ruolo più incisivo dell'Italia nel contesto internazionale e (II) Raccomandazioni specifiche.

### I – Raccomandazioni per un ruolo più incisivo dell'Italia nel contesto internazionale

- **Rispettare gli impegni** presi dal nostro paese nelle sedi internazionali, sia in termini di risorse che di piani di azione, a cominciare dalla destinazione dello 0,7% del PIL per la cooperazione.
- **Assumere la cooperazione come la più alta forma di politica estera**, la cooperazione non è uno strumento, ma deve permeare tutte le scelte di politica internazionale dell'Italia.
- **Assicurare la coerenza delle politiche** che hanno un impatto sullo sviluppo (immigrazione, commercio, investimenti, ambiente, armamenti, ecc.).
- **Avviare “partenariati innovativi” globali** in cui il rapporto donatore/beneficiario sia di fatto superato attraverso l'identificazione di programmi comuni finalizzati allo sviluppo umano reciproco, all'interno di un quadro multilaterale che favorisca una *governance* democratica globale.

### II- Raccomandazioni specifiche:

- **Equità e coesione sociale.** Andare oltre l'aiuto allo sviluppo, assumendo come riferimento della politica di cooperazione il **social protection floor** (che prevede un reddito minimo e un livello essenziale di beni e servizi) e il **lavoro dignitoso** per contribuire a un nuovo modello di sviluppo orientato alla giustizia sociale e ambientale e alla riduzione delle disuguaglianze. Uno sviluppo che richiede cambiamenti sia nel Nord che nel Sud del mondo.
- **Governance globale dell'aiuto.** Partecipare attivamente ai processi per definire una nuova governance globale dell'aiuto (Development Cooperation Forum, DAC, Global Partnership for Effective Development Cooperation, Development Working Group del G20), promuovendo l'inclusività e la partecipazione attiva di tutti gli attori.

- **Costituire coordinamenti nazionali tra Governo, governi subnazionali, società civile, attori privati e agenzie internazionali**, finalizzati alla realizzazione di “programmi-quadro” multilivello basati sulle esperienze consolidate del sistema multilaterale ed in particolare dell’UNDP e della cooperazione decentrata italiana ed europea. Tre obiettivi prioritari: (i) rafforzamento della relazione tra dimensione locale, nazionale e internazionale, (ii) concertazione tra i diversi attori nel territorio, (iii) dialogo tra territori su tematiche di interesse comune.
- **Nuovi indicatori di sviluppo.** Valorizzare il lavoro di ISTAT-CNEL sulla misurazione del Benessere Equo e Sostenibile e sostenere le iniziative analoghe a scala nazionale ed internazionale, anche in vista del nascente dibattito sulla riformulazione degli indicatori globali di sviluppo nelle diverse sedi internazionali, in particolare le Nazioni Unite e i forum OCSE su “Statistics, knowledge and policy” del 2012 e 2014.
- **Architettura finanziaria internazionale.** Partecipare attivamente alle azioni internazionali di regolamentazione dei mercati finanziari al fine di limitare le attività speculative, la corruzione, i paradisi fiscali, le infiltrazioni criminali nel sistema finanziario e tutte le forme di distorsione del mercato finanziario che sottraggono risorse agli obiettivi di sviluppo
- **Forme innovative di finanza per lo sviluppo.** Sostenere tali proposte e in particolare la TTF (tassa sulle transazioni finanziarie) e altre tasse globali, impegnandosi a destinare almeno il 50% del loro gettito alla cooperazione internazionale.
- **Pace e prevenzione conflitti.** Riconoscendo la centralità della pace e della prevenzione dei conflitti nel dibattito Post 2015, calibrare la destinazione delle risorse tra missioni militari e cooperazione, in favore della seconda. Negli accordi di cooperazione, privilegiare i paesi partner che attuano effettive politiche di disarmo e si adeguano al dettato delle Convenzioni internazionali in materia.
- **Green economy.** Sostenere attivamente la “green economy”, riorientando le economie e la crescita verso attività ambientalmente sostenibili, ponendo particolarmente attenzione all’impegno nel favorire l’occupazione verde e l’equa transizione dai posti di lavoro “tradizionali” a quelli “verdi” (*green jobs*).
- **Sovranità alimentare.** Sostenere la sovranità alimentare dei popoli del Sud del mondo, anche opponendosi alle speculazioni sulle derrate alimentari e al *land grabbing*, in vista di Expo 2015, “Nutrire il pianeta, energia per la vita”.
- **Women’s empowerment.** Rendere visibile il ruolo delle donne nei programmi di cooperazione e mantenere l’impegno nella lotta alla violenza di genere e all’eliminazione delle discriminazioni contro le donne
- **Diritti dell’infanzia.** Sostenere i programmi di cooperazione per eliminare il fenomeno della tratta dei minori e delle peggiori forme di schiavitù e sfruttamento.

## GRUPPO 2: DOVE STARE? UNA NUOVA LETTURA GEOPOLITICA PER LA COOPERAZIONE ITALIANA

**Parole chiave della discussione:** priorità geografiche

**Moderatore:** Stilli Silvia (AOI)

**Facilitatore:** Giro Mario (Ufficio del Ministro Cooperazione Internazionale)

**Partecipanti:** Battilocchio Caterina (UIL), Boffo Mario (Ministero degli Affari Esteri - DGAP), Cirulli Simone (CISL), Cremonte Marco (Colomba), Della Porta Claudio (Confcooperative), Dradi Maria Pia (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Ercole Vincenzo (Ministero degli Affari Esteri - DGMO), Falcitelli Gianluca (LINK 2007), Giarratana Patrizia (MISE), Granara Laura (ICE), Guglielmi Gabriele (CGIL), Jacorossi Eleonora (Ministero degli Affari Esteri - DGAP), Mazziotti Marco (Comune di Milano), Piconi Claudio (Confindustria), Pignatti Martina (Un Ponte Per), Rondinone Antonella (Ministero dell'Agricoltura), Simonelli Marco (ISS), Speranza Dario (ENI)

### Premessa

Nel 2010 \* i Paesi prioritari per la cooperazione italiana hanno beneficiato del 59% degli stanziamenti. La quota di assistenza italiana destinata ai Paesi più poveri rappresentava il 40% (dal 42% del 2009) del totale degli aiuti. Sono aumentati quota e stanziamenti assoluti di aiuti dedicati al Nord Africa e all'Europa, che rappresenta il 12% dello stanziamento totale (7,2% nel 2009). Il 57% dell'aiuto italiano al netto della cancellazione del debito è costituito da trasferimenti alla Commissione europea, i cui primi dieci beneficiari di aiuti sono: Turchia, Palestina, Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Kosovo, Serbia, Sudan, Marocco, Etiopia e Mozambico.

Nell'ultimo triennio le Linee - guida e indirizzi di programmazione della cooperazione allo sviluppo della DGCS hanno proceduto progressivamente, ma inesorabilmente, a ridurre i Paesi prioritari, come conseguenza diretta della drastica riduzione delle risorse per l'attività di cooperazione, fino ad arrivare al numero di 24 nel documento programmatico 2012-2014<sup>1</sup>.

L'attuale programmazione strategica DGCS prevede: il 40% di nuovi stanziamenti all'Africa subsahariana, il 34% all' Africa del Nord, Medio Oriente e Balcani; al Sud est asiatico il 18% e all'America Latina e Caraibi l'8%.

Dal 2008 ad oggi il bilancio della DGCS si è ridotto dell'85%, fatto che ha condizionato in maniera rilevante la scelta dei Paesi dove indirizzare l'azione di cooperazione. La netta diminuzione dei fondi per l'assistenza tecnica nel caso di programmi di crediti d'aiuto e conversione del debito, ha penalizzato gravemente la

<sup>1</sup> Senegal, Niger, Burkina Faso, Senegal, Sudan, Sud Sudan, Kenya, Etiopia, Somalia, Mozambico, Egitto, Tunisia, Libia, Palestina, Libano, Iraq, Afghanistan, Pakistan, Myanmar, Vietnam, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Cuba. \*

Per rispondere alla domanda “dove stare” occorre tenere conto di molti fattori, tra i quali:

#### **I valori e le politiche**

- 1) la politica estera della Europa e dell'Italia
- 2) la ricerca del dialogo e della pace, per prevenire e risolvere i conflitti
- 3) la lotta contro la povertà e le disuguaglianze
- 4) la difesa dei diritti umani e della democrazia

#### **Le sfide epocali**

- 1) La sovranità alimentare
- 2) l'acqua bene comune
- 3) i cambiamenti climatici
- 4) le immigrazioni regionali e continentali
- 5) la questione demografica

#### **Gli strumenti**

- 1) nuovi partenariati per la pace e lo sviluppo
- 2) le imprese e i loro investimenti
- 3) le comunità e le imprese dei migranti ,insieme alle loro rimesse
- 4) il mondo dell'economia e dell'economia solidale
- 5) il cooperativismo in tutte le sue forme
- 6) partenariati tra territori tramite l'azioni delle autonomie locali
- 7) la formazione, l'università e la ricerca

presenza italiana nei rapporti con i Paesi beneficiari, così come nell'ambito dei Paesi donatori. La chiusura o il ridimensionamento degli Uffici di cooperazione all'estero (Unità Tecniche Locali e “antenne”) ha ulteriormente indebolito l'immagine dell'Italia.

Inoltre dal 2010 in poi, le Linee guida programmatiche hanno stabilito il tetto del 10% del valore delle risorse finanziarie annue riservate alle ONG per il finanziamento di progetti promossi in Paesi non prioritari, con un finanziamento richiesto non superiore al 35% del costo complessivo dell'intervento.

Da più parti è stata manifestata l'esigenza che le linee guida pluriennali, elaborate dalla DGCS, e quest'anno approvate anche dal Ministro per la Cooperazione e Integrazione, abbiano una durata triennale e che eventuali aggiustamenti annuali debbano rispondere solo a cambiamenti verificatisi a seguito di emergenze o crisi internazionali.

Si è, inoltre, fatto stato di un forte bisogno di consultazione e programmazione condivisa tra tutti gli attori che induca a dare maggiore forza al Sistema-Italia. Preoccupa anche la mancanza di coordinamento tra i Ministeri che a vario titolo in questi anni si sono occupati di cooperazione internazionale.

Si è sottolineato l'aspetto positivo dei progetti di cooperazione decentrata, dove si assiste in maniera crescente all'integrazione tra la cooperazione d'aiuto e quella economica, mettendo in relazione ONG, terzo settore, enti locali, università, associazioni di categoria, enti fiere, camere di commercio, cooperative e settore privato.

Tra il 2010 e il 2011 la DGCS ha attivato percorsi per rispondere alle raccomandazioni di Roma (2003) sull'armonizzazione degli aiuti e a quelle sull'efficacia degli aiuti di Parigi (2005) e di Accra (agenda d'azione di Accra -AAA 2008). Un'esperienza importante è stata senza dubbio quella che ha portato all'approvazione delle linee guida italiane per la Democratic Ownership in materia di cooperazione allo sviluppo, che ha visto il lavoro di un gruppo ad hoc costituito da funzionari e dirigenti della DGCS, ONG e sindacati. Tali linee guida hanno impegnato la DGCS all'elaborazione dei principi per la consultazione e il rafforzamento della società civile.

Più articolato è stato il percorso che ha portato al documento “Elementi per una visione condivisa della cooperazione allo sviluppo” (aprile

2012), che ha visto un lavoro comune da parte delle rappresentanze dei diversi attori che compongono il "sistema Italia" di cooperazione. Tale lavoro ha di fatto 'sdoganato' il tema del ruolo del settore privato nella cooperazione e la sua relazione con la cooperazione decentrata e le ONG. I vertici e gli appuntamenti internazionali degli ultimi anni, soprattutto Doha nel 2008 e il Forum di Busan nel 2011, hanno infatti affrontato il tema del settore privato come importante attore nello sviluppo e nella lotta alla povertà. Gli attori della cooperazione che operano strettamente nel campo dello sviluppo economico, e lo stesso MISE propongono una riflessione sulla possibilità di affiancare ai fondi della DGCS quelli destinati dal MISE alla promozione del Sistema Italia, legando il supporto alle imprese italiane a percorsi di partenariato attivo a livello internazionale. Si evidenzia qui un legame cooperazione-commercio estero.

Il contesto internazionale attuale presenta importanti e impegnative sfide per la cooperazione e il partenariato tra Paesi, popoli e comunità, cui non è possibile sottrarsi. La sfida è quella di innovare la politica di cooperazione allo sviluppo, introducendo elementi che riflettano i cambiamenti avvenuti negli ultimi due decenni e coniugandoli con i capisaldi tradizionali della politica estera

## Valore aggiunto: alcune eccellenze e specificità Italiane

Gli attori pubblici e privati della cooperazione italiana hanno sempre coniugato aiuto, solidarietà e cooperazione con forti relazioni con le comunità dei Paesi di riferimento, legando il ruolo di *donatore* con quello di facilitatore dei processi di pace, difensore dei diritti umani, promotore di processi democratici e della partecipazione attiva delle istanze sociali ed economiche. Il valore aggiunto italiano è valorizzabile in un quadro di sistema-Paese, perché intreccia le 'eccellenze italiane': la sussidiarietà della società civile organizzata, coniugata con la difesa dei diritti e del dialogo sociale; la specificità del modello imprenditoriale italiano; il ruolo dei processi partecipativi del decentramento; il dinamismo del cooperativismo ecc.. Si possono enucleare così alcune piste di eccellenze ed esperienze per la ricerca delle priorità geografiche.

### Pace e diritti

La nostra diplomazia e la cooperazione delle ONG hanno ovviamente seguito percorsi diversi in alcune aree di crisi, specialmente in quelle ove era presente un conflitto interno, che rendeva difficile tenere ufficialmente relazioni diplomatiche. L'impegno e la presenza, soprattutto in tali contesti complessi, del non governativo hanno avuto effetti positivi importanti per la costruzione e l'implementazione di una strategia di cooperazione del nostro Paese: per il processo di pace e la ricostruzione in Mozambico<sup>2</sup>; durante e dopo i conflitti balcanici; a Cuba; in Afghanistan bilanciando la presenza militare con il sostegno alla società civile;

<sup>2</sup> Dal 2007 le linee guida OECD-Dac indicano chiaramente che molte attività di peacebuilding, gestione del conflitto e promozione della sicurezza sono interventi da promuovere nell'ambito dell'Aiuto Ufficiale allo Sviluppo (rif: [www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf)). Nelle aree di crisi e nei principali teatri di conflitto, accanto all'azione umanitaria e ai tradizionali interventi istituzionalizzati di peacekeeping ad alta componente militare, sono infatti sempre più frequenti gli interventi civili di pace non nonviolenti e non armati messi in campo da organizzazioni della società civile e dalle ong, con un impegno italiano rilevante.

in Palestina, in Libano e in Medio Oriente; nel Corno d'Africa laddove la cooperazione istituzionale si trova ancora impossibilitata ad intervenire ecc. La decisione sul "dove intervenire" debba tener conto del dialogo già attivo e delle esperienze maturate tra comunità e attori locali. Alcune ONG sono particolarmente impegnate nella promozione della libertà di espressione, nella tutela dei diritti umani, nella trasformazione non violenta dei conflitti. Si sottolinea la centralità di questo tipo di azioni per avviare un percorso di cooperazione che apra la strada a programmi di maggiore impatto sullo sviluppo economico di competenza del mondo delle imprese. In Italia, le leggi l.230/1998 e l.64/2001, che hanno istituito la "difesa civile non armata e nonviolenta" tramite il Servizio Civile Nazionale, hanno dato avvio a valide sperimentazioni. Alla luce di tale know-how acquisito, il Tavolo per gli Interventi Civili di Pace (ICP), ha approvato nel giugno 2012 il Documento programmatico che definisce l'identità, i criteri e gli standard che qualificano un Intervento Civile di Pace Italiano.

### **Lavoro e aiuto allo sviluppo**

Collegandosi al tema del ruolo centrale dei processi di democratizzazione, si ricorda che, soprattutto rispetto ai progetti promossi, il supporto ai Diritti del Lavoro<sup>3</sup> è un tema ancora poco trattato. E' dunque auspicabile sostenere una maggiore azione di cooperazione verso quei Paesi che vedono tali diritti violati (America Latina e Asia in primis) o in Paesi dal recente sviluppo economico e *lower-middle income*, un'attenzione a tali tematiche potrebbe aiutare uno sviluppo equo e sostenibile mediante la diminuzione delle disuguaglianze, per prevenire conflitti sociali, favorire la coesione sociale e combattere il dumping sociale.

Le esperienze di lavoro associato sul modello cooperativistico sono esperienze importanti per la creazione di alternative di gestione (produttiva e non) soprattutto in quei Paesi che vedono una forte presenza di lavoro "informale" (che in alcuni casi arriva sino al 90%). Le imprese dell'economia cooperativistica e sociale sono un modello di sviluppo economico e di inclusione sociale riconosciuto a livello internazionale<sup>4</sup>, perché promuovono processi di sviluppo endogeni basati su partenariato e cosviluppo. Lo strumento del credito cooperativo è un altro valore aggiunto, basato sulla valorizzazione delle relazioni umane e comunitarie, che garantisce l'accesso al credito senza speculazioni finanziarie.

### **Adozioni**

Nel mondo del non governativo italiano vi sono 'storiche' esperienze che operano nel campo delle adozioni internazionali interessate al mantenimento di un rapporto con i maggiori Paesi di provenienza dei minori stranieri adottati in Italia. Si tratta di una battaglia anche contro il fenomeno globale dell'abbandono, della schiavitù, della tratta e vendita dei minori.

### **Cooperazione dei territori**

---

<sup>3</sup> L'attenzione ai Diritti Umani sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, comprende i Diritti del Lavoro, che ne fanno parte integrante (articoli 23, 24 e 25).

<sup>4</sup> Dall'ILO (risoluzione 193/2002) e dalle Nazioni Unite (risoluzione A/RES/64/136)



Il principale valore aggiunto della cooperazione decentrata italiana sta nel suo contributo alla governance democratica locale e allo sviluppo locale. La cooperazione decentrata fa crescere la consapevolezza delle comunità rispetto alla necessità di trovare soluzioni comuni coerenti con le problematiche locali legate ai processi di globalizzazione. Tale contributo è efficace se sostiene efficienti processi di decentramento e la crescita delle capacità democratiche, sia negli enti locali (burocrazie e persone elette) e nelle organizzazioni della società civile, sia tra di loro, rafforzando gli strumenti di rappresentanza e le misure deliberative e partecipative. Il concetto di cooperazione decentrata dovrebbe essere connesso a quello di cooperazione territoriale, compresi entrambi in un più ampio riferimento al partenariato territoriale. Le esperienze dell'UE, nell'ambito dello sviluppo regionale e locale e nella cooperazione transfrontaliera e transnazionale, devono essere condivise con i Paesi partner.

### **Cooperazione, sviluppo e crescita**

Cooperazione e sviluppo economico sono concetti indissolubili al fine di assicurare la crescita delle strutture economiche e l'incremento delle capacità produttive dei partner. Uno dei motori dello sviluppo economico è la creazione di un'industria manifatturiera e/o di servizi alle imprese e alle persone in grado di dare occupazione e ricchezza, nonché di suscitare esperienze capaci di elevare le condizioni di vivibilità, oltre che di sostenibilità dei percorsi produttivi, nelle comunità con le quali si scambiano esperienze ed opportunità. In quest'ottica va riconosciuto il ruolo delle imprese quali vettori di trasferimento di know how, tecnologie, esperienze di gestione e formazione del tessuto imprenditoriale locale. L'Italia può supportare la nascita di imprese attraverso collaborazioni industriali e sviluppo delle competenze locali (già sperimentate). Le imprese vanno sensibilizzate a investire anche sullo sviluppo del capitale umano locale. Un pre-requisito è che si possa contare su un minimo di stabilità economica e politica, di sicurezza personale e di quadro giuridico atto a garantire il "business". Altro strumento è la promozione di forme associative, collegate a forme di accesso al credito fra i cittadini/produttori soprattutto di materie prime, che possano spostare a loro favore quote maggiori di valore aggiunto lungo la filiera produttiva. Inoltre è necessario legare la graduazione di intervento delle imprese a progetti strategici ad azione pluriennale. Il settore privato può inoltre generare sinergie tra imprese italiane (soprattutto PMI), ma anche progetti a triangolazione tra paesi per integrare capacità e maggiori disponibilità finanziarie, supportate da organismi internazionali e Banche di sviluppo. Un'attenzione particolare può essere data alla creazione di sinergie con il sistema educativo italiano.

### **La valutazione dell'impatto**

Per cercare di individuare i criteri mediante i quali rispondere alla domanda "dove stare", il gruppo si è subito trovato ad affrontare la questione della valutazione degli interventi finora svolti. Valutazione significa che tutto il sistema Italia si deve porre in gioco, dal governo, alle regioni e agli enti locali, alle ONG, alle imprese, alla società civile e a tutti i soggetti che compongono il sistema Italia. Mettersi in gioco cioè per una valutazione serena di quello che si è compiuto, dei successi e degli errori, allo scopo di immaginare soluzioni innovative e coraggiose. Vi è un generale consenso a proposito delle tradizionali eccellenze italiane in ambiti specifici (sanità, cultura, formazione, educazione, artigianato, cooperazione ecc.), di modelli di cooperazione e approcci specifici italiani basati sul rapporto diretto con le comunità di beneficiari. Tuttavia è emerso da più

parti che un sistema ben strutturato e funzionante di valutazione degli interventi o dei progetti/programmi, che permetta di evidenziare meglio le eccellenze e di misurare l'efficacia dell'approccio adottato, non è ancora in funzione, dato che solo negli ultimi anni la DGCS ha inserito tale tipo di valutazione tra le sue azioni considerate indispensabili per il buon funzionamento dell'attività di cooperazione allo sviluppo. Tra l'altro, gli ultimi tagli al bilancio della DGCS hanno avuto ripercussioni negative anche sull'ammontare delle risorse che erano state destinate alla valutazione. Come a tutti noto, i vantaggi di un sistema comprensivo di analisi dei bisogni e di valutazione dell'impatto sono molteplici: maggiore aderenza ai reali bisogni locali, valorizzazione delle eccellenze, riduzione della dispersione dei fondi, ecc. Un siffatto sistema di valutazione permetterebbe, infatti, di analizzare anche il grado di inserimento di una iniziativa all'interno di iniziative più ampie e multi-donatori. Si ritiene, pertanto utile:

- creare un sistema informativo aperto e trasparente nel quale riportare le azioni di valutazione e i risultati ottenuti e sul quale far circolare le buone prassi/partnerships triangolari tra paesi e istituzioni;
- avvalersi della collaborazione di Istituti di ricerca e ricercatori specializzati per la realizzazione del sistema di valutazione di routine;
- avvalersi del contributo/esperienza delle associazioni di migranti nel processo descritto.

## Raccomandazioni

Nel Gruppo si sono verificate ampie convergenze su alcuni punti, mentre su altri la sensibilità è evidentemente diversa, sebbene non si evidenzino posizioni nettamente discordanti. Non è indolore stabilire criteri per decidere le priorità geografiche/geopolitiche di intervento, al fine di ricollocarsi nel quadro delle politiche europee e divenire protagonisti della Cooperazione delegate UE.

- I. La 'raccomandazione' prioritaria è quella di ribadire il principio di assoluta necessità dell'esistenza di una politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia all'interno di un concetto più ampio di cooperazione internazionale\*, come componente della politica estera e strumento della proiezione del sistema paese, a garanzia e indirizzo della coerenza complessiva delle politiche del nostro Paese.
- II. Riguardo alla programmazione delle Linee Guida, si raccomanda che per la definizione delle priorità geografiche, si redigano singoli Piani/Programmi Paese o Piani/Programmi regionali nel contesto della redazione delle Linee Guida, con il coinvolgimento di tutti gli attori pubblici e privati (profit e no profit) della cooperazione, a partire dai Tavoli esistenti: Tavolo Interistituzionale e Tavolo dell'Intesa (che coinvolge in specifico le Regioni)<sup>5</sup>. Inoltre si auspica un approccio alla definizione di Piani di intervento per area geografica, più che per Paese. Questo permette alla DGCS e a tutti gli attori coinvolti di avere una visione più ampia delle priorità e delle eventuali situazioni di crisi, evidenzia le scelte

<sup>5</sup> Questo per rispondere alle indicazioni relative alle "Linee guida per la cooperazione italiana sulla Democratic Ownership" (delibera n. 167 del Comitato Direzionale della DGCS dell'8/11/2010) e al documento "Elementi per una visione condivisa della cooperazione allo Sviluppo italiana", come da raccomandazioni dell'OCSE-Dac del 2009. Tale condivisione collegiale dà maggiore valore politico alle scelte di programmazione ed è a garanzia di impegno e corresponsabilizzazione di tutti gli attori e le parti coinvolte nell'applicarle e rispettarle

strategiche e favorisce relazioni orizzontali tra i partner, non più esclusivamente basate sull'asse Nord-Sud. La definizione di Piani strategici legati alle aree regionali facilita l'armonizzazione della politica di cooperazione italiana allo sviluppo con quella europea.

- III. Deve essere riaffermato il ruolo centrale delle UTL, evitando il loro 'smantellamento' e affidando a queste strutture il mandato di massimizzare l'impatto dei fondi di cooperazione.
- IV. Per quanto concerne la definizione delle aree prioritarie di intervento si identificano le aree del Mediterraneo (allargato all'area Balcanica), del Medio Oriente e dell'Africa. Vi sono inoltre specifici riferimenti a Paesi dell'America Latina e del Centro America e dell'Asia, che sono segnalati sia per la questione della tutela dei diritti umani, che per le opportunità di cooperazione economica.
- V. I criteri principali di identificazione delle aree prioritarie di intervento sono i seguenti:

↗ ***Livello di povertà, come da indicatori macro e socioeconomici attestanti le condizioni di vita delle popolazioni di un'area geografica e/o Paese, in ottemperanza all'obiettivo 1 degli MDG (riduzione della povertà)***

Su questo primo punto si sottolinea la difficile situazione di vere 'sacche di povertà' all'interno di altri Paesi emergenti o a reddito intermedio. La proposta del gruppo è quella di ripristinare -in periodi di maggiore affluenza di risorse finanziarie - **il criterio della seconda priorità**, che permetterebbe di prendere in considerazione tali situazioni. Tale criterio 'salvaguarderebbe' anche Paesi segnalati per la mancanza del rispetto dei diritti e della dignità di lavoratrici e lavoratori.

- ↗ Gravi emergenze umanitarie e catastrofi naturali (es. Haiti, Centro America ecc.)
- ↗ Vicinanza dell'Italia, sia in termini geografici, che come legami storici, di immigrazione, di lunga attività a livello governativo e non, di rapporti culturali ed economici, nella valorizzazione dell'impegno storico e delle azioni della società italiana al sostegno alla pace, al dialogo e ai processi di democratizzazione, inclusa la presenza di reti di partenariato (nazionale, europeo, internazionale).
- ↗ Situazioni di conflitto e/o di fragilità nel percorso di democratizzazione e a sostegno delle potenzialità di alta crescita economica (es. Mediterraneo, Siria e resto del Medio Oriente, Afghanistan, Birmania, Paesi del Sahel, Corno d'Africa ecc.), nelle quali il ristabilimento di condizioni democratiche e il miglioramento delle condizioni di vita siano garanzie di stabilità, di sicurezza e di crescita per l'intera area geografica e dunque anche per il nostro Paese. La cooperazione dei territori nei Paesi con democrazie fragili può contribuire a rafforzare i sistemi democratici e la coesione sociale.
- ↗ Paesi e Regioni in cui avviare programmi ad ampio raggio per la difesa della pace, dei diritti umani e delle libertà, valorizzando la risoluzione dei conflitti e l'esperienza dei Corpi Civili di Pace. Si raccomanda la destinazione di maggiori fondi utilizzati per l'acquisto degli armamenti e delle missioni militari alla cooperazione civile 6.

<sup>6</sup> Il tema dell'accesso delle giovani generazioni al volontariato di internazionale, sia nelle attività delle ONG che nel servizio civile internazionale nelle sue varie forme è emerso come prioritario: la fragilità degli attuali strumenti e la mancanza di risorse non facilitano tali importanti percorsi di crescita.



## GRUPPO 3: COSA FARE: ECCELLENZE ITALIANE, PRIORITÀ, INNOVAZIONI

**Parole chiave della discussione:** priorità settoriali (salute, agricoltura, governance, formazione, etc.); attori (cooperazione decentrata, università, società civile del Sud, etc); strumenti (crediti agevolati, budget support, assistenza tecnica etc.), punti di forza.

**Moderatore:** Lotti Flavio (Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani)

**Facilitatore:** Venier Paolo (Ministero degli Affari Esteri - DGCS)

**Partecipanti:** Aureli Alessandro (ICE), Bottiglieri Maria (Comune di Torino), Bucciardini Raffaella (ISS), Bugliosi Barbara (UIL), Cabasino Emilio (Ministero dei Beni Culturali), Calcagnini Salvatore (ANCI), Carraro Dante, (LINK 2007), Cecchetti Enrico (ACRI), Ciacci Laura (Slow Food), Cicogna Francesco (Ministero della Salute), De Luca Michele (Regione Toscana), De Ponte Giulia (Esperto), Grandi Marco (Comune di Milano), Grassini Alessandro (Colomba), Griffo Giampiero (Rete Disabilità), Landolfi Mercedes (CGIL), Laurenzi Fabio (AOI), Melillo Franca (Ministero dell'Agricoltura), Mongelli Flavio (ARCI), Paganini Simonetta (ANCI), Piva Chiara (BCC-Credito Cooperativo), Porzi Massimo (FELCOS-Umbria), Rizzo Valeria (Ministero dell'Ambiente), Rossi Luca (Protezione Civile), Salmistraro Tiziana (CISL), Savanella Teresa (Ministero degli Affari Esteri- DGCS), Sonnino Andrea (Esperto), Zazo Pierfrancesco (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Zoli Livia (CINI)

### Stato dell'arte

**L'Italia “fa cooperazione” da tempo:** già nel dopoguerra, in un contesto bipolare, avviata la ricostruzione e compiuta la scelta atlantica e europeista, il nostro paese vara le prime politiche di aiuto, finalizzate a sostenere obiettivi di politica estera: elevare il proprio “status” agli occhi dei partner occidentali, rafforzare i legami con le ex-colonie, sostenere la propria crescita economica. All'inizio prevale quest'ultima finalità: la prima legge sui crediti alle esportazioni è del 1953, a cui seguiranno altre disposizioni per incentivare l'internazionalizzazione delle nostre imprese. Di lì a poco inizia però anche il cammino di **“adeguamento” dell'Italia alle politiche internazionali di sviluppo**, con l'entrata -nel 1960– in quello che poi diverrà il DAC (Comitato Aiuto allo Sviluppo) dell'OCSE: ciò cambierà la “politica” e gli strumenti di cooperazione allo sviluppo del nostro paese, affiancando ai crediti alle esportazioni anche l'assistenza tecnica e i doni. Negli anni del boom economico, l'aiuto è quasi tutto bilaterale e i livelli di APS vanno anche oltre l'1% del PIL (1969). **Negli anni Settanta la cooperazione smette di essere appannaggio del solo settore pubblico:** le ONG si affermano quali nuovi attori di cooperazione e si vara la prima legge “organica” sulla materia, la n. 1222 del 1971. Benché la crisi petrolifera deprima i livelli dell'APS italiano (nel 1979 torniamo allo 0,08% del PIL), la spinta a dotarsi di una struttura organica per la cooperazione è ormai affermata: nel 1979, la legge n. 38 crea (dentro il MAE ma con propria autonomia gestionale) il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo (Dipco), mentre il **primo documento sugli “Indirizzi per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo”**, sempre del '79, stabilisce fra l'altro l'obiettivo di un rapporto APS/PIL dello 0,7%, in linea con quanto l'ONU aveva affermato già nel '72, e i settori (alimentare, energetico e terziario) nonché le aree (Mediterraneo, Medio Oriente, e Corno d'Africa) in cui concentrare l'intervento. L'APS italiano, pur non ai livelli del decennio precedente, torna a crescere ma prende soprattutto piede il dibattito, nella politica come nella società, sul **fare di più per lo sviluppo**. Anche per l'effetto mediatico della crisi nel Sahel, con la **legge n.73 del 1985**, nasce il “Fondo Aiuti Italiano” (FAI), con caratteristiche prevalentemente emergenziali e una durata limitata (18 mesi), al termine della quale ci si propone di varare una nuova normativa. Nasce così, ormai 25 anni fa, e in un contesto politico e “dottrinario” molto diverso dall'attuale, **la legge 49 del 1987**. Anche a seguito di questa legge, la cooperazione pubblica smette di essere appannaggio dello Stato e si

assiste al progressivo incremento della cooperazione decentrata: le Regioni e gli Enti locali, infatti, vengono riconosciuti come attori di cooperazione internazionale allo sviluppo, legittimati a esercitare le correlate funzioni nell'ambito delle materie e dei limiti previsti dalle leggi.

2. **Questa** breve - ma necessaria - **ricapitolazione mette in luce alcuni elementi**: *primo*, il nostro paese ha risposto agli stimoli che dalla società, dalla politica e dal contesto internazionale lo spingevano a darsi un quadro organico del suo “fare cooperazione”; a ciò hanno contribuito le differenti anime della cultura e della società italiana, tutte marcatamente orientate alla solidarietà; *secondo*, questa risposta non è stata però lineare (forti oscillazioni nell'APS, indeterminatezza tra strumento bilaterale e ricorso al multilaterale, tra emergenza e sviluppo); *terzo*, la partecipazione attiva del nostro paese ai fori multilaterali ONU, UE, OCSE, ha portato ad un progressivo adeguamento ai “riferimenti dottrinari” del fare cooperazione: dalle dottrine liberiste degli anni 80 - Banca Mondiale, *Washington Consensus* – il dibattito internazionale che precede la Dichiarazione del Millennio ha aperto la strada a principi – Roma, Parigi, Accra e oggi Busan - che pongono al centro dell'attenzione i pvs e la loro *ownership*, e aprono – con il *Monterrey Consensus* – alla considerazione di una molteplicità di risorse per lo sviluppo; *quarto*, esiste un impianto (la L.49/1987) che regola il modo di fare cooperazione dell'Italia, che però ha 25 anni, da più parti lo si considera superato e non in linea con un contesto nazionale e internazionale che nel frattempo è profondamente mutato.

3. **Non è questa la sede per analizzare impianto e disciplina della Legge 49**; ai fini della nostra analisi, ne vanno però ricordati i pilastri fondamentali validi oggi come 25 anni fa. Anzitutto, il dettato per cui la cooperazione allo sviluppo è “**parte integrante della politica estera dell'Italia**”; poi, gli **strumenti** (iniziative a dono, a credito, miste) e le **strutture** da essa previste, da quelle decisionali (Comitato Direzionale) a quelle operative (la DGCS, in Italia, e le UTL, all'estero); infine, ed è quel che maggiormente ci interessa, gli **obiettivi** (solidarietà tra i popoli, piena realizzazione dei diritti fondamentali) e le **finalità** cui deve ispirarsi l'azione dell'Italia: soddisfacimento dei bisogni primari, salvaguardia della vita umana, autosufficienza alimentare, valorizzazione delle risorse umane, conservazione dell'ambiente, attuazione e consolidamento dei processi di sviluppo endogeno, crescita economica, sociale e culturale dei PVS, miglioramento della condizione femminile, dell'infanzia e dei gruppi vulnerabili.

5. Ciò ha permesso all'Italia, soprattutto negli anni di risorse economiche rilevanti (fino, grosso modo, al 2007), di incidere in maniera significativa in vari **settori di punta dello sviluppo, come la salute di base, l'educazione e soprattutto lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare**, nonché **la promozione dei diritti delle donne, la valorizzazione del patrimonio culturale e l'inclusione delle persone con disabilità**. Lo è venuto facendo con varie modalità: in forma diretta, finanziando progetti di Organizzazioni Internazionali e partecipando alle loro attività, contribuendo ai progetti delle ONG italiane, attraverso la cooperazione decentrata, con programmi universitari. Il risultato di questo processo è che al “fare” della cooperazione italiana sta attivamente contribuendo una pluralità di attori, che col tempo è andato formando un “**sistema italiano di cooperazione**” che deve essere ancora pienamente organizzato e valorizzato. La pluralità di attori riconoscibile nel modo italiano di fare cooperazione ci ha fruttato – da una parte - stima e apprezzamento da parte di beneficiari e Organismi multilaterale con cui abbiamo operato, e – dall'altra - dignità e rispetto nella comunità dei donatori; ma soprattutto ha consentito al paese (e a generazioni di suoi operatori) di costruire un capitale di esperienze, competenze, relazioni e partenariati.

6. Purtroppo negli ultimi anni abbiamo assistito a una drastica riduzione dei fondi della cooperazione allo sviluppo del nostro paese, e in particolare quelli del MAE, che **all'inizio di quest'anno** erano pari a **circa 200 milioni di euro, con tagli** - rispetto al 2007 (quando lo stanziamento sfiorava 1.2 miliardi di euro) -

**superiori all'80%.** Questa politica ha finito per compromettere gravemente l'azione di cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

## Valore aggiunto dell'approccio italiano

1. La cooperazione allo sviluppo risponde a dinamiche complesse, a interrelazioni fra un insieme sempre più composito di soggetti e di espressioni della società. Il “cosa fare” della Cooperazione italiana non è – e non può essere - orientato soltanto da fattori di ordine legislativo. La Legge 49 individua certamente un tracciato, ed è su quello che ci si è mossi, costruendo – come si è visto – un patrimonio di esperienze, forgiatosi col contributo di tutto il sistema. Ma proprio perché nata ormai un quarto di secolo fa, la legge 49 non può essere considerata il solo “faro” del fare cooperazione nel nostro paese. Gli **indirizzi politici della Cooperazione italiana**, beninteso in coerenza con la legge, vengono definiti anche in ambiti diversi, benché tra loro raccordati: il primo è la **Relazione Previsionale e Programmatica** (art.2 della legge 49), il secondo sono le **Linee Guida Triennali (LL.GG.) della Cooperazione italiana**. Le LL.GG. verificano e aggiornano annualmente il **quadro di riferimento** della nostra azione, il volume delle **risorse disponibili**, gli **strumenti** di cui dispone (doni, crediti, conversione) e gli **indirizzi strategici (priorità e settori di intervento)** cui puntare nel triennio. Entrambi i documenti sono emanazione della DGCS del MAE: mentre però la Relazione Previsionale e Programmatica risponde a un obbligo di legge, con le LL.GG. la DGCS si rende interprete di una dinamica che nasce “dalla società più che dalla politica”: ciò, anche in base alle indicazioni OCSE, che con le *peer review* nel 2004 e nel 2009 ci ha stimolato – fra l'altro – a strutturare più compiutamente l'esigenza di partecipazione condivisa alle scelte di cooperazione delle diverse espressioni del “Sistema”.

2. In questo contesto, in un tempo caratterizzato da una forte contrazione delle risorse, acquisiscono rinnovato valore e significato i processi per il miglior **coordinamento nella programmazione fra attori**, la **divisione del lavoro** in base al *know-how* acquisito e consolidato e la **condivisione delle esperienze e delle “lezioni apprese”** nei rispettivi contesti di attività. Il risultato dell'azione delle diverse espressioni del sistema italiano di cooperazione evidenzia l'erraticità dell'apporto dei singoli attori ma al contempo anche l'impegno nel cercare nuove forme organizzative e di finanziamento dell'azione di cooperazione internazionale, anche acquisendo maggiori finanziamenti dell'UE, e strumenti che ne riducano i costi a fronte del progressivo ridursi delle risorse. Tra le esperienze maturate vi sono: la costituzione di coordinamenti nazionali tematici, di coordinamenti nazionali paese, di fondi di enti locali per la cooperazione, di tavoli regionali per aree geografiche; la destinazione ad attività di cooperazione di parte dei proventi delle tariffe dei servizi idrici; la valorizzazione delle rimesse degli immigrati; l'inserimento nei bandi pubblici delle amministrazioni locali di clausole sociali a favore del commercio equo e solidale; l'utilizzo di personale volontario delle amministrazioni locali e regionali.

3. Nell'ambito del “cosa fare” della Cooperazione italiana, assume un rilievo particolare **la nomina del Ministro della Cooperazione internazionale e l'integrazione** che, fra l'altro, ha dato un decisivo impulso alla condivisione partecipata delle scelte di cooperazione, come riflesso non solo di una visione politica, ma come strumento per una migliore efficacia dell'azione. Egli ha inteso anzitutto fare in modo che le LL.GG. si rafforzino come strumento del raggio d'azione non più della sola DGCS, ma dell'intero sistema italiano di cooperazione, rendendosi così interprete del crescente interesse dei differenti attori di cooperazione del nostro paese - pubblici e privati, centrali e locali - di definire il proprio *ubi consistam* e il proprio ruolo. A questo scopo, il Governo ha deciso di avocare a livello politico la regia del **Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo**, un ambito di concertazione e consultazione di livello inizialmente tecnico

(MAE-MEF). Il Tavolo ha recentemente adottato una prima ossatura di **visione condivisa di cooperazione** in cui si declina una serie di riferimenti e parametri di azione: gli Obiettivi del Millennio (MDGs), la promozione dell'Efficacia dell'Aiuto e dello Sviluppo, la costruzione di Partenariati, un'efficace Divisione del Lavoro fra Donatori, l'enfasi su una visione olistica della cooperazione che ricerca e promuove sinergie fra attori, strumenti e risorse per la cooperazione allo sviluppo, in linea con gli orientamenti internazionali sanciti nel *Monterrey Consensus*.

4. La composita e nutrita partecipazione a questo Gruppo di Lavoro dimostra che **sul tema del "cosa fare" vi è un grande interesse diffuso**. Vi è quindi un capitale di **consapevolezza e responsabilizzazione** da valorizzare e un vasto repertorio di **"eccellenze"** da preservare e capitalizzare. Ad esempio:

a) L'Italia dispone di **un vasto tessuto di attori protagonisti** di percorsi e processi di solidarietà e cooperazione internazionale dotati di molte "eccellenze" tematiche e settoriali che deve essere riconosciuto, valorizzato e potenziato. Ad essa si deve aggiungere un'ancora elevata disponibilità di cittadini, enti locali, territori e istituzioni a coinvolgersi in progetti di solidarietà e cooperazione internazionale.

b) L'Italia rappresenta un punto di riferimento unico per quel che riguarda lo **sviluppo locale**: distretti industriali, filiere produttive integrate, dimensioni autonome di sviluppo locale sono esempi di tradizione, esperienze e know-how utili, con gli opportuni adattamenti, ai nostri partners.

c) Il **modello agricolo italiano** è inoltre largamente basato sulla piccola impresa familiare, spesso consociata in cooperative e organizzata in associazioni di produttori. Il modello italiano, quindi, più del modello nord europeo o, ancor più, del modello americano, può fornire importanti esperienze di sviluppo basato sull'agricoltura familiare, oggi considerato a livello internazionale come cardine dei progetti di sviluppo.

d) A partire dagli anni '80 la cooperazione internazionale dell'Italia ha sempre più assunto il volto di tanti **Enti Locali e Regioni attive, insieme a tanti soggetti del proprio territorio**, nei confronti delle comunità locali di molti paesi che apprezzano lo stile dialogico e attento dei partner italiani. L'Italia vanta la possibilità di un approccio plurale alle politiche di cooperazione comunitaria (decentrata, territoriale), che è specchio della pluralità delle tradizioni culturali e delle differenti *expertise* delle autonomie italiane (territoriali e funzionali). Questa pluralità può diventare la cifra e la ricchezza della intera cooperazione allo sviluppo "made in Italy" se opportunamente supportata, valorizzata, regolata e messa a sistema.

e) L'Italia ha una vasta esperienza di cooperazione internazionale articolata su tutta la filiera della *governance* del **patrimonio culturale**: le istituzioni italiane intrattengono intense attività di cooperazione con istituzioni omologhe di tutti i continenti, attuando interventi che spaziano dalla conoscenza dei contesti a successivi interventi di conservazione, restauro e valorizzazione. Queste attività rappresentano, in alcuni casi, dei veri "progetti pilota" dal rilevante significato diplomatico, scientifico e culturale, con funzione di rafforzamento dell'identità locale e di coesione sociale volte anche a favorire una crescita sostenibile.



f) Il modello italiano rappresenta un valore aggiunto anche nel **settore sanitario** che supera il semplice contrasto alle singole patologie, integra gli interventi di prevenzione e cura e sottolinea l'importanza del rafforzamento dei sistemi sanitari locali; tale approccio si nutre dell'esperienza del sistema sanitario italiano – esso stesso soggetto attivo di solidarietà internazionale - che è fondato su un principio universalistico e solidaristico di accesso alle cure, sulla globalità della copertura in base alle necessità assistenziali di ciascuno e secondo quanto previsto dai Livelli essenziali di assistenza, e sul finanziamento pubblico di questi ultimi.

g) L'Italia è un paese particolarmente inclusivo per le **persone con disabilità**, attraverso legislazioni avanzate e esperienze di buona pratica. L'inclusione scolastica nelle classi ordinarie è unica al mondo, la legislazione in materia di superamento delle barriere architettoniche e sensoriali, di diritto al lavoro, la rete di servizi sociali e alla persona in varie regioni rappresentano esperienze innovative a livello internazionale. In questo campo l'Italia vanta progetti in più di 30 paesi esperienze di promozione e tutela dei diritti delle persone con disabilità con modalità inclusive nel campo della salute, dell'educazione, dell'empowerment delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni, delle politiche pubbliche e legislazioni inclusive.

5. Da questa sintetica panoramica di alcune delle nostre “eccellenze” emergono due elementi, che possono qualificarsi come una sorta di “minimo comune denominatore” del **valore aggiunto dell'approccio italiano**: il *primo*, attinente alla **dimensione territoriale dello sviluppo**, cioè alla straordinaria ricchezza rappresentata dalle esperienze di collaborazione e **partenariato fra i territori italiani e quelli dei paesi beneficiari**; il *secondo*, che fa perno sulla **rilevanza dell'intersectorialità**, la necessità cioè di **superare la logica della concentrazione delle attività da svolgere in settori particolari** (agricoltura, sanità, istruzione, ambiente, ecc.) nella consapevolezza che **lo sviluppo deve ispirarsi a tematiche trasversali** quali la pace e i diritti umani, l'uguaglianza di genere, l'empowerment delle donne e dei giovani, la promozione del buon governo e della democrazia, il sostegno ai gruppi vulnerabili, la lotta all'esclusione sociale, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, le politiche di sviluppo delle risorse umane e di formazione, reclutamento e ritenzione del personale. La vera eccellenza italiana è nel metodo e negli strumenti posti alla base delle azioni di cooperazione, che vede **la centralità della ownership** basata sull'inclusione sociale, lo sviluppo della democrazia, la valorizzazione delle comunità, la capacità di includere in una visione globale di sviluppo sostenibile tutti gli attori.

6. Questo patrimonio di idee e esperienze che l'Italia ha acquisito – non senza fatica, limiti, contraddizioni e inefficienze - in cinquant'anni di cooperazione deve essere salvaguardato mettendolo al riparo delle criticità di cui esso stesso è affetto (mancanza di risorse, frammentazione, scarso coordinamento, ecc.).

## Raccomandazioni specifiche

### Premessa

Queste raccomandazioni sono frutto di un lavoro molto ampio e complesso che, pur in un tempo estremamente ristretto, ha raccolto più di quaranta contributi espressione di diverse organizzazioni, associazioni e istituzioni. Senza alcuna pretesa esaustiva, queste raccomandazioni riflettono una diffusa volontà di cambiamento considerato indispensabile per ricostruire una politica di cooperazione all'altezza delle sfide e delle responsabilità che l'Italia è chiamata ad affrontare.

Peraltro, il gruppo di lavoro raccomanda l'assoluta necessità di riaffermare l'esistenza di una politica di cooperazione allo sviluppo, all'interno del concetto più ampio di cooperazione internazionale dell'Italia.

La prima parte delle seguenti raccomandazioni è dedicata a quello che dobbiamo fare per rilanciare e riorganizzare la cooperazione internazionale; la seconda è dedicata agli obiettivi generali e specifici di tale azione.

### **Prima parte: Rilanciare e riorganizzare la cooperazione internazionale dell'Italia.**

**1. Per decidere “cosa fare” è assolutamente indispensabile poter contare su risorse certe, sufficienti e programmate.** Pur in una situazione di grave crisi finanziaria, **è interesse e dovere dell'Italia aumentare in modo significativo le risorse** economiche dedicate alla cooperazione internazionale e, in particolare, alla cooperazione allo sviluppo. **E' interesse** perché attraverso i canali della cooperazione passano anche le possibilità di crescita e internazionalizzazione del nostro paese. **E' un dovere** perché l'Italia deve contribuire alla soluzione dei grandi problemi globali e rispettare gli impegni, in molti casi disattesi, assunti innanzitutto nell'ambito dell'Onu e dell'Unione Europea. **Le risorse oggi disponibili impediscono la realizzazione di una efficace politica di solidarietà e cooperazione.**

2. Per rimettere l'Italia in gioco, utilizzare al meglio le risorse disponibili e accrescere l'efficacia degli interventi **di sviluppo è necessario pensare e organizzare in modo nuovo la cooperazione internazionale dell'Italia.** Servono una nuova visione, una nuova agenda politica, nuove norme e una nuova modalità organizzativa. La nomina del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, il Forum di Milano e il suo processo preparatorio sono importanti passi in questa direzione. In tal senso si muovono anche le raccomandazioni che seguono.

**3. La prima cosa da fare è mobilitare, valorizzare e organizzare il sistema paese in tutte le sue articolazioni, energie, competenze e risorse.** Questa è la **principale innovazione** da introdurre oggi in Italia, un paese che dispone di un vasto tessuto di attori (Ministeri, Ong, Organizzazioni della società civile, volontariato, terzo settore, no-profit, Regioni, Enti Locali e loro reti, Università, privati,..) protagonisti di percorsi e processi di cooperazione internazionale che, se pienamente valorizzati, possono consentire all'Italia di re-inserirsi pienamente nella comunità internazionale che coopera. **L'Italia deve promuovere una cooperazione partecipata e diffusa** che, contrastando la frammentazione, moltiplichi e razionalizzi le risorse umane, sociali, istituzionali ed economiche impegnate nella promozione della solidarietà e della cooperazione internazionale.

4. Si tratta innanzitutto di **investire sulla crescita della consapevolezza e della corresponsabilizzazione dei cittadini e delle istituzioni a tutti i livelli.** Il Forum di Milano e il suo processo preparatorio deve essere seguito da un piano di iniziative diffuse che deve essere definito collegialmente e adeguatamente finanziato. Tutti i soggetti interessati debbono essere coinvolti in un concorso di idee e proposte concrete. Un ruolo decisivo spetta al **servizio pubblico radiotelevisivo, la RAI,** che deve essere investito di tutte le sue responsabilità e deve mettere in atto tutte le iniziative necessarie per assicurare una maggiore e più qualificata informazione dal mondo e sul mondo. **L'educazione alla cittadinanza globale** deve finalmente diventare parte integrante dei programmi scolastici di ogni ordine e grado, come raccomandato dal

Parlamento e dal Consiglio Europeo e sperimentato da molte scuole, e deve essere sostenuta da appositi percorsi centrati sul protagonismo dei giovani e da programmi di formazione degli insegnanti.

5. La crescita della consapevolezza e della responsabilizzazione deve essere accompagnata dall'impegno fattivo ad **"agire come sistema paese"** ovvero a **pensare, progettare e organizzare il Sistema-Italia della cooperazione internazionale, dando il necessario risalto alla sua componente di cooperazione allo sviluppo**. Serve un salto di qualità nei processi e nelle forme di consultazione, programmazione e coordinamento dei diversi protagonisti della cooperazione internazionale che faccia tesoro degli strumenti, delle esperienze e dei tentativi sin qui realizzati. **Il Sistema Italia della cooperazione internazionale deve essere attivato sia all'interno che all'esterno dei nostri confini**. La rete delle strutture diplomatiche e della cooperazione dell'Italia deve diventare la rete internazionale del "Sistema Italia", punto di appoggio, coordinamento e valorizzazione di tutti i diversi protagonisti della cooperazione italiana.

6. Alla base di questo processo, che deve vedere il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, **ci deve essere la volontà del Governo e del Parlamento di:**

- a. **definire la politica di cooperazione internazionale (visione, obiettivi, priorità);**
- b. **aumentare le risorse assegnate;**
- c. **perseguire la coerenza delle politiche di cooperazione allo sviluppo** con la politica estera, commerciale, ambientale, finanziaria, in ambito nazionale, comunitario e internazionale;
- d. **rispettare gli impegni assunti in sede internazionale** contribuendo attivamente alla loro definizione, realizzazione e valutazione.

7. Nell'ambito di una rinnovata politica di cooperazione, l'Italia deve promuovere la **"cooperazione comunitaria"**, espressione che meglio di ogni altra (decentrata o territoriale) mette in luce la centralità delle comunità locali e delle persone che le compongono, ovvero **la costruzione di partenariati permanenti** tra diverse comunità basati sul protagonismo, da entrambe le parti, di molteplici attori locali (enti locali, associazioni, giovani, scuole, università, privati, imprese,...), sull'ascolto, sul dialogo, sul confronto continuo e sulla condivisione di esperienze, modelli, obiettivi e strumenti. (L'espressione "cooperazione decentrata" presuppone una logica centro-periferia che va superata a favore di una nuova idea della cooperazione. L'espressione "cooperazione territoriale" appare insufficiente perché non evidenzia i veri protagonisti e il valore aggiunto della cooperazione tra comunità e territori).

8. **L'Italia deve darsi una strategia per lo sviluppo della cooperazione comunitaria** basata su 6 elementi: (1) **riconoscere** i diversi attori, le loro motivazioni e responsabilità; (2) **rispettare** la pluralità di forme organizzative; (3) **valorizzare** le diverse esperienze e forme organizzative esistenti, le competenze e le eccellenze; (4) **qualificare** gli attori e i programmi di intervento con appositi piani di formazione; (5) **sostenere** e promuovere la cooperazione comunitaria investendo da subito le risorse economiche necessarie; (6) **adeguare** la normativa a tutti i livelli in modo da facilitare il contributo dei diversi soggetti e riconoscere pienamente il diritto-dovere delle amministrazioni pubbliche locali di concorrere allo sviluppo della cooperazione internazionale dell'Italia. **L'elaborazione e la gestione di questa strategia deve essere basata su un processo partecipativo** mediante:

- l'apertura di un registro per l'iscrizione di tutti gli attori interessati;
- l'organizzazione della prima Conferenza nazionale della cooperazione partecipata e comunitaria;
- la costruzione di una banca dati delle attività e di un apposito sito web, l'individuazione delle eccellenze, delle "buone pratiche" e delle competenze chiave.

La cooperazione partecipata e comunitaria è fondata sui principi di autonomia e pluralità e non potrà essere governata o subordinata ad un approccio centralistico. E' necessaria la costruzione di una **cabina di regia autorevole e trasparente e di un sistema strutturato di relazioni** che consenta di superare la frammentazione, mettere a sistema e valorizzare la pluralità organizzativa dei soggetti coinvolti e delle forme di coordinamento già esistenti.

9. In questo contesto, **l'Italia deve inoltre riconoscere, valorizzare e potenziare la Diplomazia delle città per la pace e i diritti umani**, altra eccellenza italiana avviata negli anni '50 dal Sindaco di Firenze Giorgio La Pira, con il suo ricco patrimonio di esperienze concrete, unico al mondo, dall'impegno per il disarmo all'intervento nei luoghi di conflitto, dai Balcani al Medio Oriente.

### **Seconda parte: Obiettivi generali e specifici della cooperazione internazionale dell'Italia**

10. La politica di cooperazione internazionale dell'Italia deve continuare ad avere i seguenti obiettivi generali:

1. difendere e **promuovere il rispetto di "tutti i diritti umani per tutti"** e costruire la pace;
2. **lottare contro la fame, la miseria e le povertà**. Promuovere lo sviluppo umano e l'inclusione sociale rispondendo alle priorità delle popolazioni e delle comunità locali;
3. **rafforzare la società civile e le istituzioni nazionali e locali nei paesi partner**. Promuovere il ruolo delle donne, la partecipazione civile e il dialogo sociale. Costruire e rafforzare la governance e la democrazia a tutti i livelli;
4. **contribuire alla risoluzione dei grandi problemi globali** (clima, energia, beni comuni, ecc.) e allo sviluppo della governance democratica mondiale a partire dall'Unione Europea e dal sistema delle Nazioni Unite;
5. **affrontare le emergenze umanitarie**.

11. Questi obiettivi generali, al centro della politica di cooperazione internazionale dell'Italia, devono essere perseguiti in modo coerente a livello multilaterale, europeo e bilaterale. Tale politica deve essere sostenuta da una programmazione pluriennale condivisa (3-5 anni). In questo contesto, l'Italia deve:

- a) **ridefinire il suo ruolo nell'ambito della cooperazione multilaterale** che deve essere più attivo, propositivo, trasparente e tracciabile;
- b) **contribuire attivamente alla definizione, allo sviluppo e alla gestione della cooperazione dell'Unione Europea**, favorendo anche un più efficace ricorso agli strumenti di finanziamento disponibili;
- c) **ridefinire una politica coerente di cooperazione bilaterale** (e in questo ambito delineare con maggiore precisione e trasparenza i criteri); stabilire in modo partecipato e condiviso le **linee guida per l'intervento in ogni settore** rilevante per la cooperazione italiana mettendo a confronto tutti i diversi attori coinvolti, valutando e valorizzando le esperienze maturate; costruire appositi **"Tavoli paese e/o regionali"** tesi ad accrescere il dialogo e il coordinamento tra i diversi attori presenti sul terreno nonché la crescita dell'efficacia degli interventi); perseguire i principi internazionali di efficacia dell'aiuto nell'identificazione delle modalità e degli strumenti.

12. Per la realizzazione della sua politica di cooperazione internazionale, l'Italia dispone di numerose **"eccellenze settoriali"** messe in grande rilievo dai partecipanti al gruppo (ad esempio nel campo dei diritti umani, disabilità, emergenza, cultura, formazione, salute, agricoltura, patrimonio culturale, enti locali, decentramento, credito cooperativo,...) che vanno utilizzate a seconda delle priorità espresse dai governi e dalle comunità locali dei Paesi beneficiari degli interventi cooperazione o degli accordi definiti nell'ambito della cooperazione europea e multilaterale. Il "cosa fare" della nostra cooperazione deve puntare ad essere il risultato dell'incontro tra la domanda dei territori dei paesi partner e le loro reali esigenze, in armonia con i loro processi di sviluppo locali e nazionali e le nostre eccellenze e buone pratiche, in un ottica di arricchimento e di sviluppo reciproco.

13. La politica di cooperazione dell'Italia deve inoltre puntare a:

- a. **rafforzare le capacità e gli strumenti di governo delle comunità locali partner** affinché possano essere protagonisti nell'identificazione dei bisogni, nella definizione delle proprie priorità di sviluppo, nella crescita della democrazia, nella valorizzazione delle proprie risorse e nella gestione efficace dei conflitti. A questo scopo è necessario **sostenere i processi di decentramento istituzionale** e una "good governance" che sostenga la partecipazione e la responsabilizzazione dei cittadini di fronte alle scelte delle istituzioni mediante la costruzione di partenariati tra Enti locali e sistemi territoriali;
- b. promuovere la **"grammatica cooperativa"** che contribuisce a rafforzare la diffusione di valori di democrazia, responsabilità, radicamento nel territorio, protagonismo dei soggetti e delle loro comunità, da coinvolgere non solo come 'portatori di esigenze', ma anche come parte attiva della soluzione dei problemi;
- c. **promuovere il ruolo delle donne** che sono protagoniste della costruzione dello sviluppo ecosostenibile, del rinnovamento e dello sviluppo culturale, ambientale, economico e sociale della propria comunità e del proprio paese;
- d. **sostenere la creazione e l'integrazione di piccole e medie imprese**, capaci di promuovere un inserimento lavorativo inclusivo, con un accompagnamento durevole nel tempo. Centrale è la fornitura di servizi attraverso la diffusione della cultura d'impresa e dell'imprenditorialità, della responsabilità sociale e solidale delle imprese, il supporto allo start-up in diversi settori produttivi (e per l'incremento delle capacità produttive e concorrenziali dei piccoli produttori può essere utile lo sviluppo di *cluster* geograficamente concentrati), la formazione, la gestione di linee di credito e l'assistenza tecnica;
- e. **valorizzare il fenomeno migratorio** nelle sue potenzialità culturali, commerciali e di sviluppo, coinvolgendo gli immigrati in progetti di co-sviluppo con i loro paesi di origine e favorendo, con adeguate politiche nazionali, l'integrazione e l'accompagnamento dei gruppi di migranti a un impiego ottimale e rafforzato delle rimesse sociali e collettive;
- f. **considerare l'ambiente come un fattore interdisciplinare ed intersettoriale della cooperazione**, in modo da trasformare la tutela delle risorse naturali in un'occasione di lavoro, di scambio e di ricerca scientifica. L'obiettivo deve essere quello di creare una società più innovatrice e un'economia a emissioni ridotte, conciliando l'esigenza di un'agricoltura e una pesca sostenibili e della sicurezza alimentare con l'uso sostenibile delle risorse biologiche rinnovabili per fini industriali, tutelando allo stesso tempo la biodiversità e l'ambiente;
- g. **strutturare e istituzionalizzare attività di cooperazione in ambito di gestione del patrimonio culturale** estese a diversi attori, quali Università ed enti di ricerca anche attraverso triangolazioni internazionali;
- h. **promuovere il rafforzamento dei sistemi sanitari** attraverso riforme orientate all'equità, alla solidarietà e all'inclusione sociale riguardanti la copertura universale, l'erogazione dei servizi, le politiche pubbliche di promozione e protezione della salute e il governo dei sistemi sanitari;
- i. **prevedere la possibilità di utilizzare personale volontario delle amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni della società civile italiane** nella realizzazione di programmi di cooperazione, considerando l'insieme delle competenze disponibili come una risorsa a costi contenuti e

valorizzando la cooperazione tra colleghi come strumento di costruzione di relazioni professionali che migliorano le relazioni fra i popoli.

14. Il Gruppo ha inoltre raccolto numerose **raccomandazioni specifiche** tese ad accrescere la qualità dell'impegno italiano nei seguenti settori:

- Disabilità. Inclusione delle persone con disabilità in un contesto di rispetto dei diritti umani, lotta alla povertà e sviluppo inclusivo.
- Diritto alla salute. Lotta alle grandi pandemie e alle malattie emergenti e derivanti dalla povertà ed alla malnutrizione, rafforzamento dei servizi sanitari a livello nazionale e locale, sviluppo delle risorse umane.
- Cooperazione universitaria allo sviluppo.
- Decentramento amministrativo. Ruolo strategico della formazione e della consulenza nel campo del governo del territorio.
- Educazione e formazione dei giovani. Educazione alla mondialità.
- La cooperazione territoriale, comunitaria, decentrata.
- La cooperazione di credito e la finanza popolare.
- Governance locale attraverso il dialogo sociale e il coinvolgimento attivo delle comunità.
- La valorizzazione del modello cooperativo quale strumento di partecipazione e coinvolgimento.
- Lo sviluppo del settore privato come volano di crescita diffusa. Sostegno alla imprenditorialità produttiva.
- Sovranità alimentare. Sviluppo rurale e dell'agricoltura. Agricoltura di piccola scala e il consumo di prossimità.
- Ambiente. Sviluppo sostenibile. Costruire ecosostenibile. Nuovo modello globale di sviluppo del territorio. Lotta al degrado ambientale e alle conseguenze dei cambiamenti climatici.
- Conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

## GRUPPO 4: COME FARE? MODELLI, RISORSE E COERENZA DELLE POLITICHE

**Parole chiave della discussione:** Riforma legge 49/87, architettura istituzionale, Parlamento, la cooperazione degli altri, OCSE/DAC finanziamento dello sviluppo, meccanismi innovativi, sinergie, meccanismi di coerenza, coordinamento interministeriale, cabina di regia.

**Moderatore:** De Fraia Luca (CINI)

**Facilitatore:** Viciani Iacopo (Ufficio del Ministro della Cooperazione Internazionale)

**Partecipanti:** Amato Stefania (Comune di Milano), Arpaia Gemma (CISL), Baradello Maurizio (ANCI), Bianchi Alessandra (Ministero dell'Ambiente), Bonvicini Roberto (UIL), Cassese Fabio (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Felisati Marco (Confindustria), Gatti Stefano (ArtigianCassa), Giuliano Marina (ISS), La Torre Franco (CGIL), Lovisolo Flavio (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Maddoli Lucia (FELCOS-Umbria), Magiar Victor (ANCI), Malavolti Giancarlo (AOI), Manno Francesca (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Merlo Benedetta (Ministero dell'Agricoltura), Ricci Antonella (ACRI), Salerno Danilo (Confcooperative), Sandri Gianandrea (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Sergi Nino (LINK 2007), Sonetti Massimiliano (Comune di Pontedera), Sorrenti Ambra (Protezione Civile), Trovato Spanò Angelo (Ufficio del Ministro Cooperazione Internazionale), Zan Alessandro (Comune di Padova)

### Premessa

Il gruppo "Come fare" - impegnato nella riflessione sulla struttura di *governance* di una rinnovata cooperazione internazionale finalizzata allo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace – ritiene opportuno portare all'attenzione del Forum e della pubblica opinione la necessità di introdurre significative innovazioni per adeguare le politiche di cooperazione ai mutati scenari internazionali e conferirgli primaria rilevanza nella politica del Paese, per la piena affermazione del proprio ruolo a livello globale.

A tal fine è necessario suscitare un profondo cambiamento culturale e promuovere l'adozione di una riforma complessiva del settore, nell'ambito di un rinnovato quadro istituzionale. In questo senso, le principali scelte strategiche di cooperazione devono essere parte qualificante non solamente delle politiche internazionali dell'Italia ma della complessiva agenda di governo, e devono quindi essere direttamente rappresentate nelle discussioni e deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

A fronte dei limiti dell'attuale assetto, fondamentali esigenze di coordinamento degli attori della cooperazione, di coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo e di trasparenza rendono ancora più convincente la richiesta di una riforma che porti saldamente l'azione di cooperazione fra le politiche prioritarie del governo.

Sulla base di queste considerazioni, il Gruppo ha articolato le proposte che vengono illustrate di seguito, nell'auspicio che possano essere fonte di ispirazione per una opera di ridefinizione dell'assetto istituzionale e gestionale di una rinnovata cooperazione allo sviluppo.

### Finalità e ambiti d'intervento

Il "come fare" è intrinsecamente connesso alle novità del mondo globalizzato, alle interconnessioni dei problemi e al profondo mutamento dei rapporti tra Paesi. Il Gruppo conviene che la cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo ha un carattere fondante e qualificante dell'identità e dell'azione esterna dell'Italia, determinando la proiezione del Paese nel mondo, con principi che ne tutelano l'integrità e che si uniformano a quelli sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani. Nell'era della mondializzazione, le politiche di cooperazione sono collegate a temi che hanno una forte valenza sia interna sia internazionale,

come nel caso dell'immigrazione, la sostenibilità ambientale, la sicurezza e, in definitiva, la convivenza e la pace.

Nella discussione in merito alle finalità e agli ambiti dell'articolo 1 di una nuova legislazione per la cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo sono emerse due posizioni:

- la volontà d'innovare profondamente attraverso la sostituzione del termine "cooperazione allo sviluppo" con quello di "cooperazione internazionale", puntando così a disciplinare le politiche di proiezione esterna del sistema Italia;
- l'intenzione di introdurre un'aggiornata ridefinizione del campo della "cooperazione allo sviluppo", che abbia solidi riferimenti nel dibattito internazionale e che, per questa via, sia più circoscritta e definita.

Sono state discusse diverse definizioni di cooperazione; quella, pur essenziale, che ha registrato maggiore consenso è:

"La cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo è parte fondante e qualificante della politica dell'Italia, determinandone l'azione e il ruolo nella comunità internazionale; essa – in adempimento con gli articoli 10 e 11 della Costituzione e in coerenza con i trattati, le convenzioni internazionali e la normativa dell'Unione Europea - si ispira alla Dichiarazione universale dei diritti umani e promuove uno sviluppo inclusivo e sostenibile oltre che la riduzione della povertà. E' volta all'affermazione dei diritti umani, della giustizia economica social e ambientale, alla promozione della pace e di relazioni fondate sui principi di interdipendenza, partenariato, sussidiarietà e mutualità."

### **Responsabilità politica**

La politica pubblica di cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo deve qualificare le relazioni internazionali dell'Italia ed avere piena centralità nella proiezione internazionale dell'identità del nostro Paese. In questo senso è importante la partecipazione del Presidente del Consiglio nei momenti d'indirizzo e in quelli decisionali di particolare rilevanza.

La cooperazione internazionale deve essere rappresentata da un'alta figura di Governo, che possa partecipare a tutte le discussioni e deliberazioni del Consiglio dei Ministri in tema di cooperazione internazionale e coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo.

Per quanto riguarda la responsabilità e regia politica sono emerse due opzioni:

- un Ministro dedicato alla cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo;
- un Ministro degli Affari Esteri con un Vice-ministro, con piene deleghe.

Entrambe le opzioni prevedono una figura di Governo dedicata al tema, che assicuri una regia unitaria.

Sul versante esterno, la regia politica fornirà gli orientamenti che dovranno informare l'azione delle rappresentanze italiane nelle assise d'indirizzo di natura globale che si occupano di sviluppo

### **Coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo**

E' indispensabile recepire in Italia gli orientamenti e strumenti di coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo adottati a livello europeo, dall' OCSE/DAC e in sede di Global Partnership for Effective Development Cooperation, a partire da chiari riferimenti operativi alla coerenza all'interno della normativa di cooperazione, che ne definisce principi e finalità.

Si tratta di affermare il raccordo necessario tra la politica di cooperazione e le altre politiche di proiezione esterna dell'Italia, dando attuazione all'articolo 208 del Trattato di Lisbona che stabilisce la necessità di considerare gli obiettivi di cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo nella programmazione di ogni politica ed azione esterna, minimizzando gli impatti negativi.

Gli elementi e strumenti istituzionali che devono comporre il sistema di controllo di coerenza italiano sono: 1) un referente politico per la cooperazione con il compito di sollevare il tema della coerenza a livello interministeriale, auspicabilmente a livello di Consiglio dei Ministri; 2) un ruolo per il Presidente del Consiglio nel realizzare la sintesi complessiva della coerenza dell'insieme delle politiche; 3) un mandato chiaro alle strutture di cooperazione italiane nei Paesi partner per mappare le incoerenze; 4) la possibilità per i partner, società civile e ogni altro soggetto interessato di segnalare al referente politico incoerenze; 5) lo sviluppo di



strumenti analitici e di valutazioni d'impatto appropriate per evidenziare le incoerenze e 6) la realizzazione di percorsi di formazione e la sensibilizzazione sul tema.

### **Programmazione e coordinamento**

Gli indirizzi programmatici di cooperazione devono essere discussi e approvati da un Comitato interministeriale dedicato, presieduto dal Presidente del Consiglio, che può delegare il Ministro competente o il Viceministro, secondo le due opzioni organizzative discusse. Dopo l'approvazione, gli indirizzi sono inviati alle Commissioni Parlamentari competenti.

La programmazione deve essere unitaria e pluriennale. Deve riguardare tutti gli ambiti di cooperazione internazionale: aree geografiche, Paesi, settori, organizzazioni internazionali prioritarie, facendo previsione delle risorse collegate. Comprenderà le risorse a dono e a credito di tutti i ministeri competenti, che saranno coinvolti nel processo di programmazione. I risultati informeranno le posizioni delle rappresentanze italiane nelle assise e organizzazioni internazionali.

La discussione e approvazione della programmazione deve coinvolgere il livello politico del Comitato interministeriale ed eventualmente il Consiglio dei Ministri. Il Comitato interministeriale non approva singoli interventi. Tutti gli interventi di cooperazione sono realizzati coerentemente alla programmazione. Alcuni membri del Gruppo propongono di lavorare da subito alla modifica dell'attuale Comitato Direzionale, allargandolo e garantendo riunioni a livelli politici variabili ma omogenei, dal rango ministeriale o quello alto dirigenziale per costituire un'assise interministeriale.

### **Concertazione interistituzionale**

In linea con l'idea di un rinnovato quadro istituzionale che veda lo Stato come il promotore di un sistema che includa i vari attori e le diverse iniziative di cooperazione internazionale, la predisposizione della programmazione deve prevedere il coinvolgimento di una consulta interistituzionale che partecipi alla definizione degli indirizzi. L'attuale Tavolo interistituzionale deve essere trasformato in un organo consultivo permanente, prevedendo un suo ruolo specifico nella definizione degli indirizzi triennali, delle programmazioni Paese, nella definizione delle strategie in ogni ambito (bilaterale, multilaterale e multi-bilaterale) oltre che nel segnalare incoerenze di sistema e presentare proposte migliorative. Nella sua composizione deve essere assicurata l'adeguata rappresentanza di tutti gli attori pubblici, territoriali e privati non-profit e profit di cooperazione. L'organo consultivo non ha un ruolo nell'approvazione delle singole iniziative. Per quanto riguarda l'iniziativa pubblica, riconoscendo il ruolo crescente e il peso assunto negli ultimi anni dagli enti locali e territoriali nelle sfide internazionali per lo sviluppo, è opportuno prevedere momenti di discussione ben definiti che consentano di armonizzare e rendere complementari le azioni e le politiche di cooperazione dei diversi territori italiani.

### **Risorse finanziarie e un modello di gestione**

La dimensione delle risorse finanziarie disponibili per l'aiuto pubblico allo sviluppo è elemento della discussione sull'assetto di gestione. Quantità di risorse da gestire, dimensione e organizzazione della struttura di gestione sono elementi collegati.

La modernizzazione e il rafforzamento, anche in termini di personale e professionalità, dell'organizzazione che gestisce l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano è condizione irrinunciabile per superare le criticità esistenti e per riqualificare la spesa pubblica, indipendentemente da un significativo incremento delle attuali risorse a disposizione.

Per una parte del Gruppo, la riforma sostanziale del sistema, anche nel caso di risorse limitate, è l'unica soluzione per consentire l'effettivo ammodernamento della sua gestione, il miglioramento dell'efficacia e della coerenza delle politiche in modo tale risolvere i nodi critici che si sono sedimentati negli anni. Secondo un altro punto di vista, nel caso di risorse limitate, è possibile "rafforzare" l'attuale normativa puntando su una rivisitazione del mandato del Comitato Direzionale, nel suo ruolo di coordinamento politico, potenziando l'azione svolta dall'Unità Tecnica Centrale (UTC) e valorizzando le funzioni delle Unità Tecniche Locali (UTL).

Rispetto alla quantità di risorse finanziarie necessarie a consentire un'azione di cooperazione adeguata al ruolo internazionale cui aspira l'Italia, si conferma validità dell'indicazione contenuta nell'ultimo Documento di Economia e Finanza (DEF) di circa 0,31% del PIL da destinare all'aiuto allo sviluppo (APS) per 2015, sulla base della media dei Partner OCSE/DAC. Alcuni propongono di slittare il raggiungimento dell'obiettivo dello

0,7% del PIL al 2022. Nel breve periodo si tratta di garantire una quantità di risorse in grado di rilanciare l'azione bilaterale e multilaterale, consentendo, tra l'altro, di onorare gli impegni arretrati.

Vi sono tre elementi di consenso: 1) ribadire in modo credibile il raggiungimento degli obiettivi internazionali, tra cui quelli quantitativi europei, posticipando le scadenze; 2) stabilire un significativo incremento dell'aiuto con scadenze a breve termine chiare, contenute in un piano di rientro; 3) migliorare la capacità di comunicare, poiché la disponibilità di nuove risorse deve essere correlata ad una diffusa pratica di "accountability" in tutte le attività realizzate nell'ambito della cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo.

Si conviene inoltre che per quanto riguarda gli strumenti necessari a raggiungere livelli finanziari più significativi rispetto agli attuali, la fiscalità generale dello Stato e la riqualificazione della spesa corrente devono essere gli strumenti attraverso cui si realizza l'impiego delle risorse pubbliche in cooperazione.

Tra gli esempi di possibili strumenti per reperire risorse aggiuntive è stati presi in considerazione anche la ri-attribuzione dei beni confiscati alle attività criminali e un'imposta sulla vendita delle armi. Qualsiasi imposta di scopo così come meccanismi contributivi di natura volontaria devono avere un legame stretto col tema della cooperazione. In una prospettiva di medio termine, la tassa sulle transazioni finanziarie è un'imposta di scopo pienamente coerente con la cooperazione e una parte consistente della entrate così generate dovrebbe essere destinata all'aiuto allo sviluppo.

E' opportuno prevedere dei meccanismi di fiscalità di vantaggio e di trasferimento delle risorse per gli enti locali e territoriali allo scopo di sostenere e rendere stabile la cooperazione territoriale; ugualmente, vanno messe in atto misure fiscali e normative che facilitino e favoriscano le contribuzioni alle organizzazioni non profit di cooperazione allo sviluppo. Infine, il tema dell'autonomia finanziaria, della gestione diretta dei flussi del risparmio e credito da parte delle comunità locali, sull'esempio del credito cooperativo italiano, è un elemento di grande rilevanza.

#### **Attuazione degli indirizzi e degli interventi**

Per quanto riguarda la *governance* dell'attuazione degli indirizzi e della gestione, il Gruppo ritiene che l'attuale assetto abbia dimostrato serie criticità nell'assicurare unitarietà, speditezza, prevedibilità, coerenza tra programmazione, realizzazione degli interventi e valutazione dei risultati. E' necessaria una significativa innovazione istituzionale per poter definitivamente affrontare tali problemi.

Per una parte dei membri, la soluzione più efficace si sostanzia nella creazione di un'Agenzia, ente dotato di autonomia gestionale e di bilancio, sottoposta al controllo e vigilanza del Ministro/Viceministro competente, che stipula con l'Agenzia una convenzione pluriennale che, sulla base della programmazione pluriennale, indica gli obiettivi, le direttive e le risorse disponibili. Le agenzie sono istituti della pubblica amministrazione ormai collaudate e valutate efficaci nel perseguire gli scopi che le sono attribuiti.

Altri invece ritengono che una struttura ad orientamento operativo ma ancora integrata in un Ministero – ovvero negli Min. degli Esteri nell'assetto attuale - possa far fronte ai problemi in maniera più efficace e con costi molto più contenuti. Si tratta d'istituire un Servizio Tecnico competente per la gestione degli interventi, da affiancare all'attuale Direzione Generale della cooperazione allo sviluppo che manterrebbe una competenza per gli indirizzi politici, la programmazione e le scelte strategiche.

Dalle esperienze dei partner OCSE emerge come non vi sia un modello gestionale unico; anzi, si osservano in qualche caso sostanziali cambiamenti dell'arco di pochi anni. Questo dato spinge a definire una nuova normativa che possa tuttavia essere soggetta a periodiche revisioni e aggiornamenti.

La scelta del modello di gestione deve essere coerente con gli orientamenti strategici internazionali, correlata al tipo di cooperazione che si persegue e alle risorse finanziarie bilaterali che s'intendono gestire. In questo senso, l'agenzia è uno strumento molto utile se la cooperazione è centrata sul ricorso all'aiuto bilaterale, su progetti, programmi e sulla gestione diretta, assegnata ai soggetti pubblici o privati di comparazione; basare gli interventi sul multilaterale, incluso il livello europeo, e sul sostegno diretto al bilancio potrebbe rendere la presenza dell'agenzia non determinante. L'agenzia è rilevante in previsione di una cooperazione bilaterale che punti a gestire importanti risorse finanziarie e che ambisca ad avere una forte capacità d'attrazione di risorse della cooperazione delegata europea.

In particolare, nel corso della discussione sono emerse le seguenti considerazioni:

- alcuni componenti del Gruppo ritengono che i costi per l'istituzione dell'Agenzia e la necessità di garantire l'invarianza della spesa, evitando duplicazioni con le rappresentanze diplomatiche, siano limiti insormontabili che non militano a favore della creazione di un ente pienamente autonomo;
- altri considerano che, a fronte di una forte volontà politica di rilancio della politica pubblica di cooperazione, i costi d'investimento iniziali della profonda ristrutturazione della gestione legati alla creazione dell'Agenzia non sarebbero proibitivi, in parte ammortizzabili con un ridimensionamento delle strutture esistenti e, nel medio termine, con il miglioramento nel perseguimento degli obiettivi. L'autonomia gestionale dell'Agenzia permette anche flessibilità di struttura e d' organico, riducendo i costi fissi;
- infine, alcuni considerano utile, per aumentare la flessibilità della spesa pubblica e garantire una maggiore efficienza al sistema, separare le attività di programmazione, progettazione, assegnazione e controllo in carico alla struttura operativa centrale (agenzia o servizio tecnico) dalla gestione diretta delle azioni, da assegnare invece a soggetti terzi mediante procedure concorsuali.

### **Fondo Unico e contabilità**

Molti membri del Gruppo ritengono che un Fondo unico che raccolga tutte le risorse a dono sia uno strumento efficace per garantire l'unitarietà di tutte le risorse, con una chiara definizione delle competenze in merito a chi possa effettuare variazioni e autorizzare le spese. Alcuni ritengono che le risorse multilaterali obbligatorie, come i trasferimenti al Fondo europeo di sviluppo e Banche e Fondi di sviluppo, debbano essere escluse dal Fondo unico poiché si determinerebbe un inutile e gravoso passaggio aggiuntivo per una ripartizione già stabilita sulla base di precedenti negoziati internazionali e relative leggi di attuazione.

Se le competenze sul Fondo unico possono essere condivise tra più dicasteri, è necessario chiarire presso quale ministero esso venga iscritto poiché la sola gestione dei flussi di cassa attribuisce a quel dicastero centralità nel sistema:

- per alcuni, l'iscrizione del Fondo presso la Presidenza del Consiglio garantisce una maggiore terzietà in caso di co-gestione da parte di più Ministeri;
- invece altri ritengono che il Fondo unico deve essere iscritto presso il dicastero che ha la responsabilità delle politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo.

In merito a un cosiddetto fondo "unitario" a carattere virtuale si ritiene che esso sia un'occasione di trasparenza che lascia però intatte le attuali attribuzioni. Lo stesso risultato può essere ottenuto producendo a inizio anno un bilancio complessivo delle risorse di cooperazione, senza rischi di aggravio procedurale.

La futura struttura di gestione può anche ricevere e utilizzare contributi dal settore privato per programmi in cofinanziamento, ma evitando che questa prassi possa trasformarsi in occasione per campagne di raccolta fondi da parte del settore pubblico.

Devono essere previste alcune norme semplificate che tengano conto delle peculiarità della cooperazione, ad esempio garantire certezza nella programmazione pluriennale, adeguamento alle norme contabili e fiscali dei Paesi partner, flessibilità e speditezza nella risposta d'emergenza e la riattribuzione dei residui di stanziamento, senza ricorrere all'istituzione della contabilità speciale.

Per gli Enti di Governo Locale, occorre pensare a procedure semplificate per gli affidamenti per la gestione e la rendicontazione dei progetti di cooperazione internazionale, poiché regioni, province e comuni sono enti pubblici già controllati dalla Corte dei Conti nella gestione dei propri bilanci.

### **Altri aspetti della gestione**

L'approvazione delle singole iniziative di cooperazione deve essere il risultato di un'istruttoria rigorosa che verifica la coerenza dell'iniziativa specifica con la programmazione concordata in sede politica, basata su punteggi trasparenti e un parere vincolante di un organo collegiale tecnico-dirigenziale, per quelle iniziative sopra una certa soglia finanziaria. Il Direttore - ossia una figura alto dirigenziale competente – sulla base di tale istruttoria deve decretare il finanziamento delle singole iniziative. I membri dell'organo collegiale, simile all'attuale Comitato Direzionale, sono soggetti delegati provenienti dall'amministrazione pubblica. In caso di creazione di un'agenzia, l'organo collegiale può essere il comitato di gestione dell'agenzia.

Il livello politico – sia il Ministro/Viceministro competente sia il Comitato interministeriale – non approva singole iniziative. Alcuni ritengono che si debba fare comunque previsione che in alcuni casi il livello politico partecipi alle attività dell'organo collegiale che dà parere sugli interventi. Il Ministro/Viceministro competente

può indicare l'urgenza o l'opportunità politica di un intervento che renda necessario aggiornare la programmazione (come nel caso di emergenze o di nuovi impegni internazionali); esso seguirà poi le procedure previste per l'approvazione e il finanziamento.

C'è consenso sulla necessità di valorizzare competenze professionali e carriere dedicate. In caso di competenze attribuite al Ministero Affari Esteri è necessario un ripensamento della carriera diplomatica per valorizzare la specializzazione nella cooperazione allo sviluppo, evitando, tra l'altro, l'eccessiva rotazione nelle posizioni di funzionari e dirigenti. L'adeguamento degli organici dedicati alla cooperazione e l'allineamento delle retribuzioni degli esperti di cooperazione allo sviluppo agli standard europei sono considerati dirimenti per un rilancio effettivo. Inoltre, per far fronte ai limiti di personale, è importante facilitare la possibilità di utilizzare personale delle amministrazioni pubbliche, anche locali e regionali, nella realizzazione di programmi di cooperazione, considerando l'insieme delle competenze disponibili a costi contenuti.

Prevale l'opinione sulla necessità di razionalizzare e consolidare la presenza della cooperazione internazionale nei Paesi partner prioritari, anche tramite un maggiore coordinamento con le rappresentanze diplomatiche, attraverso la stipula di convenzioni con le sedi e l'opportuno collegamento con le strutture italiane presenti. In una prospettiva comparata, anche i Paesi che hanno agenzie o ministeri di cooperazione dispongono di uffici integrati nelle rappresentanze anche se sono indipendenti da punto di vista gestionale dell'organico.

Andrà rafforzato il deconcentramento delle iniziative, con l'attribuzione ai suddetti Uffici di cooperazione di ampie funzioni tecniche operative. In tale contesto, deve essere ridefinito, in termini di rispettive competenze e responsabilità, il rapporto tra il capo della rappresentanza diplomatica ed il direttore dell'ufficio di cooperazione, rafforzandone gli elementi di integrazione.

Per quanto riguarda la gestione degli interventi d'emergenza che non sono parte della programmazione triennale, essi sono autorizzati dal Ministro/Viceministro competente, ma istruiti dal direttore della struttura operativa.

Nel quadro di una programmazione pluriennale, è previsto un capitolo di spesa per gli aiuti di emergenza con una chiara dotazione finanziaria. Sono coinvolte normalmente le organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali qualificate su tali interventi all'estero. Il Dipartimento della protezione civile, su deliberazione della Presidenza del Consiglio, o altri organismi pubblici possono avere un ruolo nelle prime fasi delle emergenze su richiesta del Ministro/Viceministro competente, di concerto con il Direttore. Alcuni ritengono che la *governance* attuale delle emergenze sia funzionale e sarebbe quindi sufficiente implementare le linee guida sulla *good humanitarian donorship* della DGCS, che applicano le indicazioni internazionali in materia.

### **Accountability**

La valutazione d'impatto e la comunicazione capillare dei risultati devono essere valorizzate. La valutazione ex-post di tutti gli interventi di cooperazione finanziati con risorse pubbliche deve essere affidata ad un organismo indipendente costituito da esperti, che dovrebbe rispondere alla regia politica della cooperazione e i cui risultati devono essere valutati dalle Commissioni parlamentari competenti. Per quanto riguarda la valutazione ex-ante degli interventi, alcuni membri del gruppo propongono di utilizzare un panel tecnico, all'interno della struttura operativa, che informi l'istruttoria d'approvazione delle iniziative, dando importanza al criterio dell'innovazione; è opportuna anche una valutazione tecnica indipendente sull'efficienza, sull'economicità e sulla regolarità contabile della gestione delle risorse impiegate.

Si ritiene che il Parlamento - nelle forme istituzionali più opportune, come ad esempio un comitato permanente ad-hoc all'interno di una Commissione - debba dotarsi di strumenti idonei al fine dell'approvazione della programmazione unitaria e della realizzazione di indagini conoscitive.

La maggiore trasparenza, disponibilità e accessibilità in tempo reale dei dati finanziari rappresentano occasioni di coordinamento tra gli attori di cooperazione pubblici e privati. In particolare c'è la necessità di garantire una reportistica dei dati più accessibile e più tempestiva, per tutti gli impegni pubblici riportabili come aiuto allo sviluppo dagli interventi bilaterali a quelli multilaterali e verso Banche e Fondi di sviluppo. A questo scopo una tabella riepilogativa dell'aiuto pubblico allo sviluppo da allegare alla legge di stabilità è un utile strumento che può essere rapidamente messo a punto.

## Raccomandazioni

Il Gruppo presenta le seguenti raccomandazioni per una rinnovata cooperazione internazionale dell'Italia.

### 1. Finalità e obiettivi

La cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo è parte fondata e qualificante della politica dell'Italia, determinandone l'azione e il ruolo nella comunità internazionale; essa - in adempimento con gli articoli 10 e 11 della Costituzione e in coerenza con i trattati, le convenzioni internazionali e la normativa dell'Unione Europea - si ispira alla Dichiarazione universale dei diritti umani e promuove uno sviluppo inclusivo e sostenibile oltre che la riduzione della povertà. E' volta all'affermazione dei diritti umani, della giustizia economica social e ambientale, alla promozione della pace e di relazioni fondate sui principi di interdipendenza, partenariato, sussidiarietà e mutualità.

### 2. Responsabilità politica

Una rinnovata cooperazione italiana deve essere dotata di una forte regia politica unitaria di alto livello istituzionale che intervenga in tutte le discussioni e deliberazioni collegiali dell'Esecutivo pertinenti all'agenda dello sviluppo umano e sostenibile secondo il principio della coerenza delle politiche definito a livello europeo e di OCSE DAC. Sul versante esterno, la regia politica fornisce gli orientamenti che dovranno informare l'azione delle rappresentanze italiane nelle assise d'indirizzo di natura globale che si occupano di sviluppo.

### 3. Coerenza

Il principio della coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo deve essere il cardine dell'azione di governo, secondo gli orientamenti adottati in sede europea e dalla comunità internazionale. La verifica della coerenza delle politiche deve essere affidata a un organismo interministeriale che ne consenta la piena realizzazione anche attraverso il coinvolgimento diretto del Presidente del Consiglio.

### 4. Programmazione e Coordinamento

Le attività di cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo devono essere il risultato di un processo di programmazione unitaria pluriennale approvata dal Consiglio dei Ministri e dal Parlamento, alla quale possano contribuire tutti gli attori pubblici e privati della cooperazione al fine di dare vita a un sistema coordinato e superare l'attuale stato di frammentazione istituzionale delle azioni di cooperazione internazionale oltre che garantire maggiore trasparenza. L'istituzione di un Fondo unico che eviti aggravii procedurali è occasione per garantire l'unitarietà e dovrà accompagnarsi a chiare competenze di spesa.

### 5. Concertazione interistituzionale

La cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo deve essere fondata sul fattivo apporto di tutti gli attori della cooperazione pubblici e privati, non profit e profit, la cui azione dovrà essere sostenuta da un organismo istituzionale e opportuni strumenti per poter contribuire alle diverse fasi di definizione delle scelte fondamentali delle politiche di cooperazione, a partire dai processi di pianificazione pluriennali e le strategie Paese. E' opportuno inoltre prevedere degli spazi di dialogo e modalità operative che consentano, nell'ambito pubblico, di armonizzare le azioni e le politiche di cooperazione dei diversi territori italiani con le iniziative e le politiche nazionali, anche promuovendo la creazione di strumenti territoriali di *governance* della cooperazione.

### 6. Ruolo del Parlamento

Il Parlamento dovrà avere un ruolo centrale nei momenti di pianificazione e verifica delle attività di cooperazione oltre che nella realizzazione concreta del principio della coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo.

### 7. Quantità e Qualità delle risorse

l'aiuto pubblico sviluppo svolge un ruolo centrale nella realizzazione delle politiche di cooperazione e l'Italia è chiamata a ritrovare il proprio posto nella comunità internazionale, allineandosi con gli obiettivi concordati a livello internazionale a livello europeo. E' importante che l'Italia confermi la vocazione degli aiuti come strumento di riduzione della povertà. Inoltre, la rinnovata cooperazione deve essere informata alle migliori prassi internazionali in tema di qualità ed efficacia degli aiuti e cooperazione internazionale. Il nostro Paese deve attuare e rispettare principi e gli impegni definiti nelle conferenze di Roma, Parigi, Accra e Busan.

## **8. Gestione**

Il livello politico – sia il Ministro/Viceministro competente sia il Comitato interministeriale – non approva singole iniziative di cooperazione, nello spirito della separazione tra momento di indirizzo e momento gestionale, che richiede un’innovata struttura che affronti a livello centrale e nei Paesi partner le criticità esistenti. La presenza nei Paesi partner prioritari di cooperazione dovrà essere rafforzata ed avere maggiori peso nella programmazione. Devono essere previste alcune norme di semplificazione che tengano conto delle specificità delle attività di cooperazione, senza dover ricorrere a contabilità speciali.

## **9. Professionalizzazione**

La presenza adeguata di personale e professionalità è fondamentale per assicurare l’efficacia degli interventi; l’incremento degli organici degli esperti è questione dirimente per un rilancio effettivo della cooperazione internazionale. Le competenze professionali degli esperti di cooperazione internazionale ai fini dello sviluppo devono trovare la giusta valorizzazione; è necessario sviluppare professionalità dedicate e una carriera lineare e continuativa. E’ inoltre necessario un ripensamento della carriera diplomatica per valorizzare la specializzazione nella cooperazione, evitando un’eccessiva rotazione nelle posizioni di funzionari e dirigenti.

## **10. Valutazione**

La valutazione dell’impatto e la massima trasparenza di tutte le attività di cooperazione allo sviluppo saranno elementi qualificanti della rinnovata cooperazione, per garantire il consenso e la partecipazione dei cittadini e fornire maggiori occasioni di coordinamento. A tal fine dovrà essere prevista una struttura indipendente di valutazione che riporti alla regia politica unitaria e al Parlamento. Nella realizzazione della valutazione, saranno coinvolte le comunità dei Paesi partner.

## GRUPPO 5: IL RUOLO DELL'ITALIA NELLE AREE DI CRISI

**Parole chiave della discussione:** risposta emergenze, legame emergenza-sviluppo, stati fragili, rapporto civili-militari, decreto missioni internazionali, prevenzione dei disastri.

**Moderatore:** Bertotto Marco (AGIRE)

**Facilitatore:** Taliani Stefano (Ministero degli Affari Esteri - DGCS)

**Partecipanti:** Bassoli Sergio (CGIL), Beccegato Paolo (Caritas), Cabasino Emilio (Ministero dei Beni Culturali), Carmenati Leonardo (Croce Rossa Italiana), Chirico Domenico (Un Ponte Per), Giordano Guglielmo (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Gonelli Rita (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Leo Carmelo (MISE), Loddo Marinella (ICE), Magni Paola (CINI), Parolini Arturo (AOI), Piziali Stefano (LINK 2007), Sansone Riccardo (Oxfam), Taborri Giorgio (Ministero degli Affari Esteri - DGAP), Toppetta Diana (UIL), Vaccari Paolo (Protezione Civile)

### Stato dell'arte dell'Italia rispetto al tema proposto

#### Azione umanitaria e principi di riferimento

L'obiettivo dell'azione umanitaria è di fornire una risposta ai disastri naturali e alle emergenze complesse basata sui bisogni e finalizzata a salvare vite, prevenire e alleviare le sofferenze delle persone e proteggere la dignità umana in quelle circostanze di crisi in cui i governi e gli attori locali non possono o non intendono agire.

L'azione umanitaria italiana è guidata dai principi di: i) umanità – che afferma la priorità della salvezza delle vite umane e della mitigazione delle sofferenze in qualsiasi luogo si trovino; ii) imparzialità – che implica la realizzazione di azioni umanitarie esclusivamente sulla base del bisogno, senza discriminazione tra o all'interno delle popolazioni colpite; iii) neutralità – secondo cui l'azione umanitaria non deve favorire nessuna parte coinvolta in un conflitto armato o altra disputa; iv) indipendenza – che afferma l'autonomia degli obiettivi umanitari da quelli politici, economici, militari o di altra natura.

L'Italia promuove allo scopo i rilevanti standard internazionali in materia di diritti umani, diritto umanitario e diritto dei rifugiati, sostiene il “*Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario*”<sup>7</sup> e si conforma ai contenuti della risoluzione 46/182 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in tema di coordinamento dell'assistenza umanitaria. L'attuazione dei 23 principi dell'iniziativa “*Good Humanitarian Donorship*”<sup>8</sup>, considerati dall'OCSE-DAC come gli standard di riferimento per l'azione umanitaria dei propri membri, è stata recentemente avviata attraverso l'approvazione, da parte del Comitato Direzionale MAE, delle “*Linee Guida per l'Aiuto Umanitario*”. Tale documento getta le basi per un'architettura ambiziosa e completa che, oltre ad affermare i principi di riferimento, introduce soluzioni concrete e verificabili per il coordinamento e la formazione degli attori umanitari italiani. Nello specifico, le Linee Guida promuovono l'istituzione di un meccanismo di coordinamento multi-stakeholder, attraverso la creazione del Tavolo di Concertazione Nazionale per l'Aiuto Umanitario e l'Emergenza, e sostengono lo sviluppo di percorsi formativi ad hoc per il personale dei diversi attori umanitari italiani.

#### Il sistema umanitario italiano

La base giuridica delle attività di emergenza risiede nella Legge 26 Febbraio 1987 n°49 che, unitamente al Regolamento di esecuzione approvato con DPR 12 Aprile 1988 n° 177, disciplina l'azione umanitaria dell'Italia. Di rilievo l'art. 11 della Legge 49/1987 che fissa gli obiettivi generali e individua gli attori (enti locali, enti pubblici, ONG, Dipartimento di Protezione Civile). La legge 80/2005 regola i meccanismi attraverso cui le ONG possono accedere ai fondi per l'azione umanitaria. Le competenze del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile nelle emergenze internazionali risultano disciplinate dalla legge 152/2005. Infine la legge 58/2001 costituisce il Fondo per lo Sminamento Umanitario e l'assistenza alle vittime, assegnandone la gestione alla DGCS.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_en.htm)

<sup>8</sup> <http://www.goodhumanitariandonorship.org>

Analogamente a quanto si riscontra nel più vasto ambito della cooperazione allo sviluppo, anche l'attività di azione umanitaria dell'Italia è frutto della collaborazione di un insieme ampio e variegato di attori. Sul versante istituzionale, il ruolo di coordinamento è stato prevalentemente svolto dalla DGCS, che si è avvalsa dell'indispensabile contributo della Protezione Civile, della Croce Rossa Italiana, delle ONG idonee e, in alcune specifiche circostanze, delle Forze Armate italiane. E' utile poi segnalare l'azione svolta dalla DGCS nel finanziare le attività umanitarie multilaterali sviluppate dalle agenzie delle Nazioni Unite nell'ambito del *CAP – Consolidated Appeal Process*, dei Fondi Globali Umanitari (Somalia, Etiopia) e del *CERF – Central Emergency Response Fund* e, infine, del Movimento internazionale della Croce rossa e Mezza Luna Rossa nell'ambito dei loro Appelli. In alcuni disastri naturali, la Protezione Civile ha ricevuto il compito di coordinamento istituzionale attraverso specifiche ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>9</sup> e mantenendo una stretta relazione con il Ministero degli Affari Esteri. Oltre al contributo nei settori specifici di altre amministrazioni pubbliche, il sistema umanitario italiano ha in alcuni casi usufruito del supporto delle Regioni e degli Enti Locali che, valorizzando le proprie esperienze di cooperazione decentrata, hanno dimostrato capacità d'intervento soprattutto nelle fasi successive alla prima emergenza. Sul versante della società civile, le ONG sono in vari scenari di crisi tra i pochi attori umanitari italiani operativi e si sono dimostrate attori indispensabili nel campo dell'assistenza umanitaria, grazie alla capacità di lavorare a diretto contatto con le comunità colpite, anche svolgendo un importante ruolo di advocacy. Numerosi altri soggetti – associazioni di volontariato, fondazioni, istituti religiosi, imprese private, etc. – hanno offerto un apporto sostanziale nella risposta ai disastri internazionali, creando reti di solidarietà e sostenendo con i propri contributi le operazioni di soccorso. A fronte di così tanti attori coinvolti nel sistema umanitario italiano, i meccanismi di coordinamento si sono spesso tuttavia rivelati insufficienti. In poche circostanze il sistema ha dimostrato di saper pienamente riconoscere e valorizzare il contributo delle diverse componenti, promuovendo la condivisione delle informazioni disponibili, favorendo la pianificazione di attività coerenti con le priorità indicate dai meccanismi di coordinamento multilaterali, e migliorando in termini generali trasparenza, qualità ed efficacia dell'aiuto italiano.

### Le risorse economiche

Il sistema umanitario italiano è fortemente penalizzato dalle scarse risorse economiche. Se negli ultimi 10 anni i paesi donatori hanno incrementato mediamente del 76% l'assistenza umanitaria pubblica (passando dai 6,7 miliardi di dollari del 2000 agli 11,7 del 2009), l'Italia ha mantenuto pressoché lo stesso livello di investimento (362 milioni di dollari nel 2000, contro i 358 milioni del 2009). Il confronto con gli altri paesi DAC è impietoso. L'Italia spende in aiuti umanitari lo 0,017% del proprio PIL, contro una media DAC dello 0,046% e collocandosi al 18° posto in classifica. Siamo invece al 19° posto per spesa umanitaria pro-capite: nel 2009, l'Italia ha allocato solo 6,1 dollari, contro una media DAC di 4 volte superiore (25,4 dollari). Si tenga conto che la spesa umanitaria italiana è mantenuta a livelli superiori soprattutto grazie alla quota di trasferimenti obbligatori alle istituzioni europee che sono da queste utilizzate per attività di assistenza umanitaria. In buona sostanza, dei circa 6 dollari spesi dal governo per ciascun italiano, quasi 4 sono in realtà aiuti delle istituzioni europee resi possibili dalla quota contributiva dell'Italia, a conferma di come il ruolo del nostro paese nell'assistenza umanitaria sia prevalentemente legato alle scelte operate a Bruxelles e non a un'esplicita volontà politica espressa dalle nostre istituzioni nazionali. Analizzando i dati più recenti sui soli fondi a disposizione della DGCS, emerge un trend dell'aiuto umanitario pubblico estremamente preoccupante. Negli ultimi 3 anni, i fondi sui capitoli di spesa dell'ufficio emergenza (capitoli 2180, 2183 e 2210) si sono dimezzati ogni 12 mesi, passando dai 56 milioni di euro del 2010 sino alla cifra irrisoria di 18,2 milioni per l'esercizio corrente. Significativo il dato relativo al 2011, dove a fronte dei 32,1 milioni di euro disponibili nel settore umanitario per la DGCS, la Germania ne ha destinati 235, la Danimarca circa 200, il Belgio 125,5, la Spagna 116, la Finlandia 78, la Francia 66,4, l'Irlanda 54 ed il Lussemburgo 34,5. La percentuale delle risorse destinate all'emergenza sul totale degli stanziamenti DGCS è oscillata dal 4,29% del 2007 al 12,4% del 2010 subendo inoltre forti sbalzi che vanno dai 108,4 milioni del 2008 ai 18,2 milioni del 2012, fattori che limitano particolarmente la continuità dell'azione, la partecipazione finanziaria stabile alle attività UN, ICRC e IFRC, le attività umanitarie elaborate d'intesa con le ONG e la capacità di programmazione degli interventi. A titolo di esempio, l'Italia non è più parte del *Donor Support Group* di IFRC, rischia di uscire dal *Global Fund for Disaster Risk Reduction* gestito dalla Banca Mondiale e dal gruppo dei paesi donatori OCHA, e mantiene una presenza del tutto inadeguata in seno all'*UNDAC – United Nations Disaster Assistance and Coordination* e all'*INSARAG – International Search and Rescue Advisory Group* di OCHA. Anche in virtù dell'insufficiente disponibilità di fondi pubblici, il sistema umanitario italiano è ricorso in modo crescente ai contributi e alle donazioni messe a disposizione dai privati cittadini. Si stima che negli ultimi 5 anni le ONG abbiano speso in assistenza umanitaria più di 350 milioni di euro offerti da

<sup>9</sup> A puro titolo di esempio, si citano le ordinanze n. 3842 del 19 gennaio 2010 per il terremoto ad Haiti; n. 3871 del 21 aprile 2010 per il terremoto in Cile; n. 3389 del 26 dicembre 2004 per lo Tsunami nel Sud Est Asiatico.



donatori privati, con volumi di raccolta in continua crescita. Se nel 2006 la spesa umanitaria di fondi privati raccolti dalle ONG era pari a 80 milioni di euro, nel 2010 ha raggiunto i 92 milioni di euro, circa il doppio dei volumi di assistenza umanitaria gestiti in quello stesso anno dalla DGCS. Tuttavia anche sul versante delle donazioni private, l'Italia dimostra una capacità di mobilitazione di risorse assolutamente inadeguata rispetto alle straordinarie esperienze positive dei paesi anglosassoni e del nord Europa.

## Valore aggiunto dell'approccio italiano

### Tra passato e futuro

Il nostro paese vanta una ricca tradizione d'intervento negli scenari internazionali di crisi. L'Italia è spesso intervenuta con successo in contesti particolarmente complessi, facendo valere la propria conoscenza del territorio, i legami con le autorità locali e le comunità beneficiarie, la diffusa presenza delle organizzazioni della società civile e il delicato ruolo di negoziazione svolto della nostra diplomazia. Per varie ragioni, buona parte di questo patrimonio è stato ridimensionato e le risorse economiche e gli strumenti di intervento di cui dispone il nostro paese non risultano del tutto rispondenti alle potenzialità e al ruolo che l'Italia è chiamata a svolgere sullo scenario internazionale. Eppure gli operatori umanitari italiani continuano a essere tra i professionisti più ricercati, anche dalle grandi agenzie delle Nazioni Unite e dalle ONG internazionali più accreditate; strutture dello stato e organizzazioni della società civile esprimono potenzialità e realizzano interventi in ambito umanitario che costituiscono nicchie di eccellenza, spesso assai poco valorizzate e raramente ricondotte a un sistema nazionale di coordinamento. La rete diplomatica e gli Uffici Tecnici Locali della Cooperazione Italiana svolgono poi un ruolo importante e necessario per assicurare il coordinamento in loco con gli altri paesi donatori, le agenzie internazionali e le autorità locali. Le stesse ONG sono in varie aree di conflitto gli unici soggetti italiani presenti con interventi a sostegno delle popolazioni civili. La naturale propensione alla mobilitazione generosa in caso di disastri ed emergenze costituisce poi una caratteristica che in qualche modo lega trasversalmente il settore pubblico e quello privato, le istituzioni e la società civile, i sindacati, le imprese, i singoli cittadini... La sfida è consolidare questi elementi in una strategia di "rilancio" dell'assistenza umanitaria italiana che tenga conto della limitatezza delle risorse disponibili, dell'evoluzione e professionalizzazione che il settore ha conosciuto a livello internazionale, dell'esigenza di garantire in ogni circostanza qualità, efficacia e tempestività degli aiuti senza contraddire i principi umanitari di riferimento e le esigenze di coordinamento.

### Le buone pratiche

Sono numerosi gli esempi di buone pratiche nell'ambito del sistema umanitario pubblico, quali ad esempio il settore sanitario (come dimostrano le realizzazioni in Afghanistan per la pediatria o in Corea del Nord per la salute materno-infantile), nel settore della riduzione dei rischi da disastro (in Afghanistan per esempio per il rafforzamento della locale protezione civile o in Guatemala), nel settore dell'assistenza a sfollati e rifugiati con l'essenziale ruolo delle ONG (campi di accoglienza di Dadaab, Kenya, o assistenza ai rifugiati palestinesi e iracheni, Yemen, popolo Saharawi), nel campo di programmi multisettoriali di ampia portata quale il programma ROSS in Libano o, in ultimo, nel settore dello sminamento umanitario e dell'assistenza alle vittime, e della formazione professionale degli sfollati e rifugiati iracheni. Un ambito originale in cui l'Italia ha acquisito un ruolo di eccellenza, riconosciuto a livello internazionale, riguarda la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree di crisi, considerando le memorie storiche e le identità stesse delle comunità di riferimento uno strumento di coesione e recupero sociale, oltre che di sviluppo economico sostenibile.

Al fine di garantire il rispetto dei principi umanitari di neutralità, imparzialità e indipendenza, le linee guida internazionali (Consenso Europeo, Oslo Guidelines, MCDA Guidelines) prevedono che il coinvolgimento dei militari nelle operazioni umanitarie sia limitato a circostanze eccezionali di ultima istanza, laddove cioè non esista nessuna alternativa civile comparabile e il ricorso agli "asset" militari serva effettivamente a rispondere a un rilevante bisogno umanitario. Una maggiore rispondenza a tali principi è indispensabile per tutelare la natura civile dell'assistenza umanitaria e garantire la sicurezza degli operatori e il loro accesso incondizionato alle persone bisognose. Con l'obiettivo di individuare modalità operative di applicazione dei principi sopra menzionati, sono in corso di sperimentazione iniziative che, a titolo di esempio, hanno portato alla costituzione, nel gennaio 2009, di un tavolo permanente di confronto e coordinamento civile-militare sulla cooperazione allo sviluppo e l'assistenza alla popolazione civile in Libano. Nel più generale ambito della gestione delle crisi internazionali, prescindendo dall'azione umanitaria in senso stretto, l'approccio italiano è, inoltre, caratterizzato dalla messa a disposizione di capacità civili e militari, governative e non, per affiancare il mantenimento/ripristino di condizioni di sicurezza e autogoverno locali. In tal senso, in un'ottica di "*comprehensive approach*" per la gestione delle crisi sviluppata in ambito UE-PSDC, l'enfasi posta

sull'addestramento delle locali forze militari o di polizia o, ancora, il sostegno al rule of law consentono la condivisione delle esperienze formative e arricchiscono la partecipazione alle missioni di un contenuto di ricostituzione di capacità operative o di gestione. Sempre con riferimento all'intervento nelle aree di crisi, infine, alcuni approfonditi contributi proposti da organizzazioni della società civile sollecitano l'opportunità di proseguire lo studio e la sperimentazione di "interventi civili di pace" e di peacekeeping civile, anche attraverso la promozione di opportunità di dialogo e confronto istituzionale.

## Raccomandazioni specifiche

### Una nuova architettura del sistema

- Nell'ambito del percorso di riforma della cooperazione italiana: a) inserire nella legislazione un esplicito riferimento ai principi umanitari quale guida dell'azione umanitaria sviluppata dall'Italia; b) definire con chiarezza contesto e finalità dell'aiuto; c) indicare chiaramente ruolo e sistemi di coordinamento degli attori, istituzionali e non, impegnati nella risposta umanitaria; d) prevedere meccanismi di semplificazione dei procedimenti amministrativi che consentano maggiore flessibilità e rapidità nella risposta alle emergenze.
- Con riferimento alle attività di coordinamento dei molteplici attori impegnati nella risposta umanitaria: a) assegnare funzioni e strumenti di coordinamento del sistema umanitario italiano allo stesso Ministero competente; b) integrarsi al sistema di coordinamento "a cluster" delle Nazioni Unite e garantirne il necessario raccordo con una rafforzata rete diplomatico-consolare e degli uffici di cooperazione; c) favorire processi di accreditamento preliminare e collaborazione tra tutti gli attori per migliorare qualità, efficienza e rapidità degli aiuti.
- Garantire completa attuazione delle Linee Guida per l'Aiuto Umanitario, con particolare riferimento ai meccanismi di coordinamento e alle attività di formazione, attraverso l'istituzione del Tavolo di concertazione nazionale per l'aiuto umanitario e l'emergenza e il consolidamento di un database nazionale in grado di fotografare attori, capacità, risorse da impegnare in attività umanitarie.
- Migliorare la consultazione dei diversi attori impegnati nella risposta umanitaria, al fine di consentire al Ministero degli Affari Esteri di poter essere portatore, in sede europea (COHAFSA e DG ECHO) e internazionale (tanto in ambito Nazioni Unite quanto a livello bilaterale), di una più compiuta posizione italiana nel settore umanitario.
- Commissionare una revisione indipendente complessiva della strategia dell'aiuto umanitario pubblico italiano, analizzando priorità e meccanismi d'intervento, efficienza economica, coerenza con i principi umanitari e impatto delle attuali modalità di intervento (sulla scia della "*Humanitarian Emergency Response Review*", recentemente pubblicata dal Dipartimento di Cooperazione del Regno Unito).

### Più risorse, meglio investite

- Perseguire una crescita delle risorse destinate all'azione umanitaria pubblica più che proporzionale all'incremento raccomandato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, al fine di raggiungere un rapporto assistenza umanitaria su aiuto pubblico allo sviluppo in linea con la media degli altri paesi donatori (secondo i dati OCSE, nel 2011 l'Italia era all'1,6% contro una media DAC del 7,24%) .
- Migliorare la pianificazione finanziaria delle risorse disponibili per l'assistenza umanitaria: a) riducendone l'eccessiva fluttuazione che compromette la prevedibilità del sostegno e impedisce una corretta pianificazione pluriennale del loro utilizzo; b) riconducendone la programmazione al bilancio ordinario dello Stato e interrompendo il ricorso al Decreto Missioni Internazionali di Pace per deliberare stanziamenti per le attività di cooperazione allo sviluppo e umanitarie nelle aree di crisi; c) prevedendo invece, alla luce delle diverse finalità perseguite, atti normativi distinti per sostenere interventi straordinari su disastri imprevedibili.
- Aggiornare le procedure di finanziamento dell'azione umanitaria: a) implementando un meccanismo di risposta rapida che consenta un intervento efficace entro 72 ore dal disastro, anche attraverso il coinvolgimento di un pool di partner accreditati per specifiche capacità umanitarie; b) dedicando le risorse del canale bilaterale (i "fondi in loco" sul capitolo 2183) a interventi sulle crisi prolungate o nella fase successiva alla prima emergenza (in ottica LRRD), attraverso la gestione diretta, la valorizzazione della presenza delle ONG italiane e le loro partnership con la società civile locale, nonché di altri partenariati che si valutassero opportuni c) valutare l'introduzione di un meccanismo di "core funding" pluriennale per le ONG italiane nonché di altri soggetti specializzati nell'emergenza

con comprovata affidabilità e capacità operativa: tale schema di sostegno, a cui affidare risorse adeguate in una logica strategica (e non con piccoli contributi "a pioggia"), dovrebbe essere finalizzato a sostenere processi di crescita dimensionale, networking, miglioramento della qualità di intervento, ricerca e innovazione nel settore umanitario.

- Perseguire a breve termine l'obiettivo di vincolare una quota non inferiore al 10% dell'assistenza umanitaria complessiva alle priorità della prevenzione e della "Disaster Risk Reduction".
- Assicurare un adeguato impegno finanziario italiano, in sede di ratifica, alla nuova Convenzione sull'assistenza alimentare, aperta alla firma nel giugno 2012, al fine di restituire credibilità all'azione della Cooperazione italiana nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare.

### **L'aiuto efficace, basato sui principi**

- Adottare come priorità trasversale d'intervento in ambito umanitario la prevenzione dei disastri e la mitigazione dei rischi di catastrofe, identificando il concetto di resilienza come principale focus tematico su cui concentrare gli sforzi e adottando le linee d'azione dello Hyogo Framework for Action.
- Nelle aree di conflitto e di instabilità politica caratterizzate dalla presenza di missioni internazionali, garantire la neutralità dell'azione umanitaria, assicurando che l'interazione tra componente civile e componente militare sia pienamente coerente con i principi umanitari e le linee guida internazionali di riferimento e che le forze e le risorse militari siano utilizzate solo come estrema ratio.
- Promuovere l'attuazione di strategie di transizione flessibili che consentano il necessario collegamento tra programmi di assistenza umanitaria, riabilitazione e sviluppo a lungo termine (LRRD), ivi comprese le attività pertinenti la dimensione sociale e culturale.
- Sostenere l'applicazione e lo sviluppo degli standard internazionali di accountability e qualità dell'azione umanitaria (Codice di Condotta della Croce Rossa, Sphere, HAP, People in Aid...) e l'adesione a tali principi da parte degli attori umanitari italiani.
- Garantire la progressiva implementazione delle buone pratiche di finanziamento, attuazione, accountability e apprendimento indicate nelle già citate Linee Guida sull'Aiuto Umanitario, utilizzando la Peer Review OSCE-DAC, già prevista per il 2014, come prima tappa di verifica sul raggiungimento dei risultati proposti.
- Sostenere l'impegno italiano in favore del deposito umanitario delle Nazioni Unite a Brindisi (UNHRD), valorizzandone in particolare le potenzialità di centro di formazione per gli operatori umanitari internazionali e quale utile strumento di primissima risposta alle crisi umanitarie che, insieme alla base logistica di Brindisi (UNLB), costituisce un polo d'eccellenza in ambito Nazioni Unite.



## GRUPPO 6: IL RUOLO DEL PRIVATO PROFIT E NON PROFIT NELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

**Parole chiave della discussione:** PPP, PMI, blending, joint venture, internazionalizzazione, inclusione finanziaria, responsabilità sociale d'impresa, slegamento dell'aiuto, riforma articoli 6 e 7 legge 49/87.

**Moderatore:** Toscano Cristina (ACRI)

**Facilitatore:** Di Maro Raffaella (Ministero dell'Economia e delle Finanze)

**Partecipanti:** Andreolli Marco (AVSI), Baraldi Gildo (OICS), Bottoni Elisa (BCC-Credito Cooperativo), Brighi Cecilia (CISL), Caccini Antonio (Colomba), Castaldo Enrica, Castronovo Alberto (SIMEST), De Angelis Paola (GSK), De Siena Valentina (UIL), Di Gaetano Donato (Confindustria), Elmo Simona (ANCI), Fedeli Valeria (CGIL), Gatti Maria Teresa (AVSI), Gatti Sergio (BCC-Credito Cooperativo), Giudici Cinza (LINK 2007), Manna Veronica (FELCOS-Umbria), Marccone Stefania (LegaCoop), Mariani Alessandra, Masucci Mirella (Ministero del Lavoro), Monaco Francesco (ANCI), Perra Gianna (Confcooperative), Procesi Donatella (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Salvi Umberto (AOI), Santori Marco (ETIMOS), Servidio Stefania (OICS), Timarco Daniele (CINI), Toselli Elena (MISE), Tricarico Antonio (CRBM)

### Stato dell'arte

Dalla dichiarazione del Vertice ONU di Monterrey (2002) per il finanziamento dello sviluppo sino alle recenti conclusioni del Forum di Busan sull'efficacia degli aiuti (2011), passando per il Vertice del Millennium Summit 5+ (2005) e per quello di Doha (2008), è stato riconosciuto con sempre maggiore evidenza il ruolo che il settore privato, come attore di sviluppo, può svolgere nei processi di cooperazione e nella lotta alla povertà. Contestualmente, è andata affermandosi una concezione nuova della cooperazione vista anche come "investimento con reciproci vantaggi", basata su un'alleanza tra tutti gli attori dello scacchiere economico, perché la complessità del compito è tale che è necessario "lavorare attraverso alleanze che mettano insieme risorse pubbliche e private" (conclusioni del Vertice Millennium Summit+5). Non a caso, l'8° Obiettivo del Millennio parla di "costruire un'alleanza globale per lo sviluppo".

La Dichiarazione di Busan è un passo decisivo nella costruzione di un'alleanza tra pubblico e privato. Con essa i governi si sono impegnati a: i) facilitare la partecipazione del settore privato nella definizione e attuazione delle politiche di sviluppo e delle strategie volte a promuovere la crescita sostenibile e la riduzione della povertà, ii) sviluppare meccanismi finanziari tesi a mobilitare risorse private da utilizzare per il conseguimento di obiettivi comuni, iii) esplorare insieme al settore privato le modalità in base alle quali sviluppo e *business* possano coniugarsi per rinforzarsi reciprocamente.

Il Tavolo Inter-istituzionale per la cooperazione allo sviluppo ha aperto uno spazio di dialogo e confronto con il privato quale attore di cooperazione. Tuttavia, ad oggi, una vera *partnership* pubblico-privata per lo sviluppo è ancora tutta da costruire: la mancanza di un rapporto efficace di convergenza e sinergia tra pubblico e privato nella cooperazione allo sviluppo, benché molto evocato, è avvertita dal Gruppo come una forte criticità. Parimenti, è sentito dal Gruppo come una grave lacuna, il mancato riconoscimento ufficiale e normativo - subordinato ovviamente a specifici requisiti - del ruolo del privato come attore di cooperazione<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ad eccezione delle ONG, già riconosciute come tali nella L. 49/1987.

Poiché la definizione di “settore privato” copre una varietà di soggetti, è necessario declinarla, distinguendo prima di tutto tra il privato profit e il privato non profit. Per il privato profit risulta fondamentale poi la distinzione tra le varie tipologie di soggetti, che in base alle loro dimensioni si possono classificare in: multinazionali, grandi imprese (GI), piccole e medie imprese (PMI) nelle loro varie forme aggregative. Il privato non profit è invece rappresentato dalle imprese cooperative e sociali, radicate nel territorio, dalle fondazioni, associazioni e sindacati, dalla finanza etica, oltre che, naturalmente, dalle organizzazioni non governative (Ong). In Italia, il privato profit e non profit si sono finora relazionati in modo assai diverso rispetto alla cooperazione allo sviluppo.

Il coinvolgimento del privato profit nella cooperazione allo sviluppo si è tradotto tradizionalmente da un lato in atti di filantropia pura e dall'altro nell'esecuzione di commesse e nella realizzazione di progetti di cooperazione finanziati con crediti d'aiuto e doni “legati”.

Tuttavia, per alcune multinazionali e/o GI, che hanno forte presenza internazionale, l'impegno nella cooperazione allo sviluppo si concretizza spesso in accordi bilaterali con i governi dei paesi partner per investimenti importanti mirati allo sviluppo e alla crescita sostenibile delle comunità locali.

Nel processo di internazionalizzazione (quella però che si realizza attraverso gli investimenti diretti o le collaborazioni industriali, che garantiscono una presenza stabile sui mercati) il privato profit può diventare indirettamente promotore di sviluppo locale, attraverso la creazione di posti di lavoro e di reddito, il trasferimento di conoscenze e tecnologia. Ma non solo. Adottando modelli di gestione virtuosi e responsabili (riconducibili cioè alla Responsabilità Sociale d'Impresa – RSI<sup>11</sup>), nel rispetto cioè delle Linee Guida OCSE sulle Multinazionali e i Principi ONU su impresa e diritti umani, l'impresa profit può contribuire di fatto allo sviluppo economico, ambientale e sociale dei PVS nei quali opera. Tuttavia, in Italia c'è ancora molto da fare per promuovere un corretto modello di RSI, ancora spesso confusa con l'attività filantropica o vista come un'opzione etica o come una pura operazione di *marketing*.

Il privato non profit ha nel suo DNA una vocazione solidaristica e mutualistica, promuove in molteplici settori di attività (finanziario, manifatturiero, agro-alimentare, ecc.) interventi con le comunità nei paesi in via di sviluppo (PVS), realizzando progetti anche autofinanziati, volti a favorire lo sviluppo e l'imprenditorialità locale, trasferire il *know-how*, rafforzare la capacità produttiva e le filiere locali, promuovere opportunità commerciali e sbocchi di mercato, lavorando anche in partenariato con le Ong.

In particolare, il ruolo svolto dalle cooperative nella riduzione della povertà e nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio ha avuto negli ultimi anni ampio riconoscimento a livello nazionale e internazionale, tant'è che le Nazioni Unite hanno proclamato il 2012 “Anno Internazionale delle Cooperative”.

Per il mondo cooperativo e associativo, le Fondazioni e la finanza etica, la RSI è parte integrante dei principi ispiratori della loro attività.

Cooperazione e internazionalizzazione sono due processi che finora si sono “parlati” poco direttamente (l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 7 della L. 49/1987 - crediti agevolati alle imprese italiane - per la costituzione di imprese miste nei PVS può essere considerato un primo tentativo in questo senso), ma che potrebbero convergere nel quadro di una relazione *win-win* e nel rispetto dei diversi obiettivi da perseguire, come ci insegnano i partner europei (Francia, Germania).

<sup>11</sup> Per **Responsabilità Sociale d'Impresa** si intende l'integrazione di preoccupazioni di natura etica all'interno della visione strategica d'impresa. E' una manifestazione della volontà delle grandi, piccole e medie imprese di gestire efficacemente le problematiche d'impatto sociale ed etico al loro interno e nelle zone di attività. L'UE definiva nel Libro Verde del 2001 la RSI come un'azione volontaria, ovvero come: *integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate*. Con la nuova comunicazione del 25 ottobre 2011 (n. 681), la Commissione Europea, dopo dieci anni, riesamina e supera la nozione espressa nel precedente Libro Verde e offre una nuova definizione di RSI quale “responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”. La nuova impostazione apporta significative novità alla complessa discussione intorno al tema, riduce il peso di un approccio soggettivo delle imprese e richiede maggiore adesione ai principi promossi dalle organizzazioni internazionali come l'OCSE e l'ONU.

Si tratta cioè di affermare un modello che riesca a coniugare i vantaggi per i paesi *partner* con una ricaduta economica e occupazionale positiva per il sistema produttivo italiano, abbandonando una volta per tutte il principio e l'ottica dell'aiuto legato.

Il Gruppo ha ritenuto che il rapporto cooperazione/internazionalizzazione fosse un'area da esplorare per le sue potenzialità, anche sulla scorta dell'esperienza che il privato non profit può offrire al riguardo, mirando a un'internazionalizzazione "responsabile", vista come processo che soddisfa reciproci interessi.

I tempi sono finalmente maturi per individuare le modalità migliori per realizzare concretamente collaborazioni strategiche e sinergiche, nel rispetto degli specifici ruoli, nel riconoscimento delle reciproche competenze e vantaggi comparati, all'interno di finalità condivise, che necessitano però di una comune "cultura della cooperazione".

Il soggetto pubblico ha un ruolo fondamentale per costruire questa alleanza pubblico-privata. Più che come semplice erogatore di risorse o finanziatore, esso deve porsi come **facilitatore**, creando convergenze effettive con soggetti privati profit e non profit, attivando sinergie verso obiettivi di interesse comune, e come **catalizzatore**, usando cioè le risorse pubbliche come leva per attrarre il privato in un partenariato pubblico-privato efficace e responsabile, volto a promuovere sviluppo sostenibile, dialogo sociale e buona occupazione.

La costruzione di una *partnership* pubblico-privata di successo implica che i soggetti pubblici e privati interagiscano in modo efficace, lavorando insieme in un'ottica di "sistema" rispondente ai nuovi approcci internazionali per la promozione dello sviluppo sostenibile, dei diritti umani e della concorrenza leale. Altra grande criticità emersa durante i lavori del Gruppo è l'attuale assenza di un approccio sistemico e il persistere, al contrario, di un approccio frammentario e scollegato (il procedere in ordine sparso), avvertito dal settore privato come una grave lacuna che penalizza tutti e non è più accettabile in un mondo globalizzato. Il Gruppo ha convenuto che per "fare sistema" sono necessari un'architettura adeguata, dotata di una *governance* e strumenti efficaci. Di contro, l'aspettativa che il pubblico sia motore propulsore e soggetto regolatore e garante.

## Valore aggiunto/Specificità dell'Italia

Fulcro del sistema imprenditoriale italiano sono i migliori esempi di **PMI**, che descrivono bene quel modo di fare impresa del nostro Paese che spesso unisce competenze e conoscenze a un forte carattere solidale e a uno stretto legame con il territorio. La promozione delle PMI, la formazione delle risorse umane, la tutela delle condizioni di lavoro, la valorizzazione delle risorse locali, l'incremento e la riqualificazione delle capacità individuali e collettive, la partecipazione degli attori alla programmazione territoriale, entrano nelle politiche di sviluppo locale, e sono anche componenti fondamentali della cooperazione allo sviluppo. Proprio per questo motivo è importante evidenziare:

- l'indiscutibile riconoscimento a livello internazionale delle capacità delle PMI italiane e del loro ruolo per la crescita economica del paese. Sono più numerose in Italia che in altri Paesi industriali avanzati, soprattutto se ci si riferisce alle piccole e micro imprese<sup>12</sup>;
- l'imprenditorialità diffusa: piccoli imprenditori sono presenti sull'intero territorio, operano in ogni settore produttivo e hanno capacità di saper esportare i prodotti all'estero e creare "*partnership*" anche senza l'ausilio di intermediari istituzionali;
- la qualità dei beni e dei servizi prodotti e l'abilità di saper innovare la propria gamma.

<sup>12</sup> Focus Pmi 2012: il posizionamento internazionale delle Pmi italiane. A cura di LS Lexjus Sinacta e Istituto Guglielmo Tagliacarne, 2012

I **distretti industriali**, forma tipica della realtà produttiva italiana, si vedono oggi costretti, al fine di accrescere la loro competitività internazionale, ad attivare nuove strategie produttive e distributive. In questo processo essi tendono ad allargare i propri confini, stringendo rapporti con partner esterni, nazionali ed esteri, e creando delle reti di relazioni che aumentano la loro capacità di acquisizione d'informazioni sui mercati e di *know-how*.

Negli ultimi quindici anni, tuttavia, in seguito alle trasformazioni avvenute nel sistema economico mondiale e all'apertura di nuovi mercati, anche la realtà distrettuale del nostro Paese è entrata in crisi. *In primis* si è registrata una perdita del senso di comunità delle imprese, dell'interesse collettivo alla combinazione di competizione e cooperazione tra le stesse, che ha determinato di conseguenza un allentamento dei legami che regolavano il funzionamento del sistema distrettuale e, quindi, una fuga verso un individualismo eccessivo.

Anche l'approccio e la strategia di sviluppo del *business* delle **imprese italiane cosiddette "integrate"**, che hanno un modello organizzativo con visione e struttura di filiera<sup>13</sup>, può rappresentare un esempio di rilevanza nel consolidamento del settore privato nei PVS: lavorare sulla valorizzazione della filiera e di quelle componenti di essa che non esistono o sono deboli (la lavorazione, il *packaging*, il *marketing* dei prodotti), diffondere innovazione tecnologica compatibile con il contesto locale, attrarre investimenti.

In ambito agro-alimentare, ad esempio, l'approccio di filiera responsabile permette di affrontare i problemi del settore in modo efficace. Tale approccio è di primario interesse per lo sviluppo del settore agro-alimentare nei PVS, nel quale tanto è stato compiuto proprio grazie a processi virtuosi innescati nell'ambito di iniziative di cooperazione allo sviluppo volte a raggiungere in primis obiettivi di sicurezza alimentare.

I **distretti di economia solidale (DES)**<sup>14</sup> sono indubbiamente un *unicum* italiano nel panorama internazionale e costituiscono un modello di sviluppo economico nel quale innovazione e partenariato rafforzano i sistemi e le filiere produttive. I DES mirano dunque a valorizzare le risorse locali e a produrre ricchezza in condizioni di sostenibilità ecologica e sociale, perseguendo i principi di cooperazione e reciprocità, valorizzazione del territorio, sostenibilità sociale ed ecologica.

Il **mondo cooperativo e dell'impresa sociale** del nostro paese è considerato, nel contesto cooperativo globale, un modello di successo al quale guardare per realizzare uno sviluppo socio-economico equilibrato e sostenibile. Esso crea occupazione, rafforza la coesione e l'inclusione sociale, contribuisce allo sviluppo delle persone e delle comunità nelle quali sono radicate.

Altro valore aggiunto è la diffusa e forte esperienza italiana di **cooperazione decentrata**, come quell'insieme di iniziative di partenariati territoriali, promosse dai governi locali in collaborazione con gli altri attori territoriali, che rappresentano un modo innovativo di gestire le relazioni internazionali e la base ideale per un processo di internazionalizzazione dei territori che non sia soltanto economico e commerciale, ma anche politico, culturale e sociale. In molti casi, le esperienze realizzate non solo hanno rappresentato un

<sup>13</sup> Per "filiera produttiva" si intende il percorso che determina la realizzazione di un prodotto. È un processo che vede coinvolti tutti i protagonisti della catena produttiva: dall'azienda che produce le materie prime, all'industria di trasformazione, dai trasportatori ai distributori, dai commercianti all'ingrosso e al dettaglio, fino al consumatore. Il legame che connette le imprese della medesima filiera è quello della fornitura: in ogni passaggio della filiera viene generato un prodotto che diviene materia prima per il passaggio successivo.

<sup>14</sup> L'espressione "Distretto di Economia Solidale" è stata creata e definita per la prima volta, in Italia e nel mondo, nell'anno 2002 all'interno di un gruppo di lavoro che ha creato la "Carta per la Rete Italiana di Economia Solidale" (RES Italia), <http://www.retecosol.org/>. Sono circuiti economici a base locale capaci di valorizzare le risorse territoriali secondo criteri di equità sociale e sostenibilità, per la creazione di filiere di produzione distribuzione-consumo di beni e servizi. "I soggetti dei distretti" vengono, a titolo esemplificativo, identificati con: le imprese, i lavoratori dell'economia solidale e le loro associazioni (cooperative e micro imprese di produzione di beni e servizi, consorzi di produttori, piccoli agricoltori biologici, artigiani, commercianti, ecc.); i consumatori e le loro associazioni (gruppi di acquisto solidale, associazioni del consumo critico e del commercio equo); i risparmiatori-finanziatori delle imprese e delle iniziative dell'economia solidale e le loro associazioni o imprese (MAG, Banca Etica, associazioni per il microcredito, assicurazioni etiche); le istituzioni (in particolare gli enti locali) che intendono favorire sul proprio territorio la nascita e lo sviluppo di esperienze di economia solidale. Tali distretti si configurano quali "laboratori" di sperimentazione civica, economica e sociale, in altre parole come esperienze pilota in vista di future più vaste applicazioni dei principi e delle pratiche caratteristiche dell'economia solidale.



efficace esempio del “fare sistema” fra attori diversi dei territori, ma hanno sostenuto nei paesi beneficiari lo sviluppo di processi di decentramento e di crescita delle capacità di partecipazione democratica della società civile.

Infine, le **Ong** sono un interlocutore privilegiato per le imprese, attori sempre più indispensabili per immaginare politiche di co-sviluppo, di reciproco vantaggio, che siano durature nel tempo, a partire dai paesi emergenti fino a quelli ancora ai margini che presto saranno i nuovi protagonisti del mercato globale. Le ong sono portatrici di un patrimonio di conoscenze e relazioni consolidate, direttamente nei PVS, ed espressione di un valore aggiunto concreto per avviare una strategia coerente e rispettosa delle aspettative e dei diritti dei Paesi cui si rivolgono gli interventi.

## Raccomandazioni

Nel corso del dibattito, è emerso un interesse convergente del Gruppo riguardo a tre macro-aree (“Fare sistema”; Cooperazione/Internazionalizzazione; Responsabilità Sociale d’Impresa-RSI) rispetto alle quali è stata ravvisata la necessità di fornire raccomandazioni.

### A) “Fare sistema” nella cooperazione allo sviluppo

Da molti anni si usa la terminologia “fare sistema”, che oggi si può ben identificare in importanti settori del più generale “Sistema Italia”. Occorre invece declinare il concetto di “fare sistema” nella cooperazione allo sviluppo inteso come coordinamento e reciproca convenienza ma anche come valorizzazione delle esperienze, delle metodologie, delle professionalità dei vari soggetti che fanno sul campo “cooperazione” affinché quella ricchezza diventi patrimonio comune, “sistemico”, conosciuto e capitalizzato. In quest’ottica, il soggetto pubblico è chiamato a essere stimolatore di sinergie e articolatore di iniziative di sistema, punto di incrocio e di incontro delle esperienze, dei successi nel lungo periodo e degli errori, sistematizzatore delle buone pratiche che l’impresa profit o non profit ha realizzato (da sola o in coalizione con altri soggetti nazionali o internazionali).

Il “fare sistema” è anche un’opportunità per la cooperazione italiana di coinvolgere il settore privato nella costruzione di relazioni internazionali politiche, sociali, culturali ed economiche, con i paesi partner nell’ottica del vantaggio reciproco.

Nello specifico, il “fare sistema” della cooperazione potrebbe tradursi in un’alleanza/partenariato tra uguali, basato su una comune visione strategica di medio-lungo periodo, di obiettivi, di opportunità e rischi, di regole di comportamento e motivazione a lavorare insieme, nel rispetto e riconoscimento delle rispettive specificità, valorizzando i vantaggi comparati di ognuno, mirando alla complementarità.

Per funzionare in modo efficace, inoltre, l’alleanza deve potersi basare su uno scenario stabile e prevedibile, essere contrassegnata dalla capacità di programmazione e prioritizzazione, e mirare alla massima trasparenza e misurabilità dei risultati.

“Fare sistema”, nel mondo della cooperazione, tuttavia, significa andare oltre la dimensione nazionale, per “fare sistema” cioè con tutti gli attori di riferimento, istituzionali e non, del paese oggetto di interventi di cooperazione, ascoltando e lavorando insieme alle comunità locali. A tal fine, il settore privato non profit e la cooperazione decentrata possono svolgere un ruolo importante in quanto portatori di un patrimonio di conoscenze e relazioni consolidate con il territorio. Anche il soggetto pubblico svolge in questo esercizio un

ruolo chiave quale garante, regolatore e responsabile della sintesi degli specifici interessi in campo, oltre che per il suo rapporto privilegiato e la sua di capacità di dialogare con le autorità locali dei paesi partner.

Il “fare sistema” della cooperazione allo sviluppo, per funzionare effettivamente, deve articolarsi in due momenti distinti: formale e operativo. Pertanto, si raccomanda di:

- Ferma restando la premessa di cui sopra riguardante i valori e i principi alla base di un partenariato pubblico/privato, **costituire** un meccanismo permanente di dialogo strutturato e confronto tra pubblico e privato, profit e non profit, il cui obiettivo sia quello di trovare una convergenza tra sviluppo sostenibile e *business* responsabile a livello di Paesi e di settore di intervento, valorizzando i punti di forza specifici degli attori coinvolti secondo un approccio per cui ogni soggetto è rafforzato dalla presenza dell'altro in un'ottica di complementarità. E' evidente che già in questa fase il fare sistema dovrà andare oltre la dimensione nazionale. La creazione di un meccanismo di questo tipo, partendo dalla positiva esperienza dell'attuale Tavolo Inter-istituzionale per la cooperazione allo sviluppo, è *conditio sine qua* non per il coinvolgimento del privato nella cooperazione allo sviluppo.
- Per passare dal dialogo e dal confronto all'azione, è **necessario declinare** tale meccanismo a livello micro, traducendolo cioè in azioni operative specifiche, lavorando insieme su concrete iniziative di partenariato, mirate alla realizzazione, su scala paese, regionale e/o tematica o settoriale, di progetti e/o programmi condivisi e coordinati fra i vari attori coinvolti nelle dinamiche di sviluppo dei paesi partner (partendo da quelli in cui c'è una presenza italiana articolata) e di promozione dei nostri territori. Sarebbe quindi opportuno definire dei protocolli di collaborazione che operino secondo i seguenti principi:
  - Definizione dell'obiettivo e delle regole del partenariato
  - Individuazione dei partner e delle modalità di lavoro
  - Definizione dei ruoli e di un modello di progettualità condiviso
  - Articolazione del mix di risorse pubbliche e private (*blending*)
  - Considerazione dei rischi
  - Coinvolgimento dei partner locali, valorizzando le esperienze e le competenze anche imprenditoriali che i migranti possono esprimere
  - Misurabilità e valutazione dei risultati

Il partenariato pubblico/privato potrebbe essere di due tipi: i) riferito e limitato a un progetto specifico o ii) di più ampio respiro, riferito cioè a un programma da portare avanti nel medio-lungo periodo in determinate aree geografiche o Paesi e in specifici settori.

Tuttavia, si potrebbe pensare anche a un partenariato privato profit/privato non profit facilitato dal soggetto pubblico.

In Uganda, ad esempio, l'Ambasciata d'Italia, a partire dal 2012, ha promosso la costituzione di una “rete” degli imprenditori italiani presenti nel paese (il “*Business club* Italia” – BCI, che raggruppa circa 50 imprenditori italiani operanti nel paese). Tale “associazione” sta diventando punto di riferimento per diffondere le competenze, l'esperienza e la professionalità degli imprenditori italiani in Uganda e per attrarre nuovi interessi. Il BCI e l'Ambasciata d'Italia sono altresì interlocutori chiave per le Fondazioni di origine bancaria italiane che hanno sostenuto un programma di cooperazione allo sviluppo di medio periodo nel nord del paese<sup>15</sup>, che sta facilitando l'avvio di partenariati tra i soggetti della cooperazione allo sviluppo ed il settore privato.

## B) Internazionalizzazione responsabile e cooperazione allo sviluppo

<sup>15</sup> L'iniziativa Fondazioni4africa, 2008 – 2013, [www.fondazioni4africa.org](http://www.fondazioni4africa.org)

Cooperazione e internazionalizzazione possono convergere e interagire in modo efficace nel rispetto dei loro diversi obiettivi. Per realizzare questo incontro è però necessario prima di tutto colmare un gap culturale e accantonare l'impostazione ideologica che ci porta a vedere i due processi come antitetici e, in secondo luogo, disporre di uno strumento finanziario adeguato che li metta in comunicazione.

L'art.7 della legge 49/1987 è stato un primo, timido, tentativo di realizzare tale connubio, mirando, attraverso il solo strumento del prestito agevolato, da un lato a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane e dall'altro a promuovere quelle iniziative volte a creare "occupazione e valore aggiunto locale" tenendo conto delle priorità geografiche o settoriali della cooperazione italiana.

Nel tempo, però, il ricorso al credito agevolato di cui all'art. 7 è andato diminuendo in modo drastico, soprattutto a seguito della costituzione di SIMEST<sup>16</sup>, e il connubio diretto tra cooperazione e internazionalizzazione si è spezzato.

Con il suo mandato a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese italiane profit in qualsiasi regione del globo, SIMEST si differenzia da istituzioni come Proparco<sup>17</sup> (Francia) o DEG<sup>18</sup> (Germania), che sostengono invece le imprese nazionali nei PVS, avendo come loro missione primaria lo sviluppo del settore privato nei PVS e dispongono, di conseguenza, di una gamma di prodotti finanziari molto variegata.

Il Gruppo crede che la saldatura tra cooperazione e internazionalizzazione responsabile possa realizzarsi anche: i) creando sinergie tra imprese profit, istituzioni, organizzazioni sindacali e mondo cooperativo/Ong, che possono mettere a disposizione delle prime il loro patrimonio di conoscenze consolidate del territorio e delle comunità locali e favorire l'incontro tra domanda e offerta, facendo nascere partenariati locali o territoriali; ii) coinvolgendo le imprese in progetti di cooperazione ultimati dei quali potrebbero garantire la sostenibilità finanziaria, economica e gestionale; iii) promuovendo il coordinamento tra le politiche di cooperazione allo sviluppo e di internazionalizzazione.

In questa dialettica si suggeriscono le seguenti raccomandazioni:

- **Disegnare** un'istituzione finanziaria analoga a Proparco o alla DEG<sup>19</sup> o istituire uno sportello ad hoc o un Fondo (ad esempio nella SIMEST), che sostenga e accompagni le imprese italiane, comprese quelle non profit e le PMI, in particolare, nei loro investimenti produttivi nei PVS, fornendo i prodotti finanziari appropriati a tal fine (prestiti, garanzie, *equity*, assistenza tecnica, ecc.) e avendo come fine lo sviluppo sostenibile nei PVS. Tale Istituzione/Fondo potrebbe essere aperto alla partecipazione finanziaria dei privati, stimolando un effetto catalizzatore e moltiplicatore delle risorse pubbliche in un'ottica di autentica partnership pubblico-privata.

<sup>16</sup> Istituita con L. 100/1990, la SIMEST ha il mandato di promuovere il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane fornendo vari tipi di prodotti (partecipazione al capitale sociale di imprese extra UE e in ambito UE, contributi agli interessi a fronte di finanziamenti concessi all'impresa italiana per la partecipazione al capitale di imprese al di fuori dell'UE; agevolazioni di crediti all'esportazione; finanziamenti agevolati per programmi di inserimento sui mercati esteri, studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica; finanziamenti agevolati per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici).

<sup>17</sup> Proparco (*Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique*), istituita nel 1977, è un'istituzione finanziaria di sviluppo, con capitale detenuto in maggioranza (57%) dall'Agenzia francese di sviluppo (AFD) e per il 43% da istituzioni finanziarie francesi e internazionali, imprese e fondazioni. La sua missione è di favorire gli investimenti privati nei PVS e nei paesi emergenti per contribuire al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e dello sviluppo sostenibile. Per compiere il suo mandato, Proparco vanta un ventaglio completo di strumenti finanziari che permettono di rispondere ai bisogni specifici degli investitori privati nei PVS. Nella sua attività, catalizza investimenti nei PVS, offrendo sostegno a tutti i tipi di impresa, dai grandi gruppi internazionali ai maggiori gruppi regionali e alle imprese locali.

<sup>18</sup> La DEG (*Deutsche Investitions und Entwicklung Gesellschaft*), fondata nel 1962, è una sussidiaria del gruppo KfW, di cui fa parte dal 2011. Essa è specializzata nel finanziamento e strutturazione degli investimenti di imprese tedesche nei PVS e nei paesi in transizione, assumendo rischi più elevati di quelli accettati dalle banche commerciali e offrendo capitali di investimento a lungo termine sotto forma di partecipazioni, *mezzanine financing*, prestiti e garanzie. La DEG investe in progetti solidi che contribuiscono allo sviluppo sostenibile in tutti i settori dell'economia, dall'agricoltura alle infrastrutture, al settore manifatturiero, ai servizi. A oggi ha lavorato con 1.600 aziende e ha contribuito a realizzare investimenti pari a 39 miliardi di euro.

<sup>19</sup> Proparco e DEG, operanti esclusivamente nei PVS o nei paesi emergenti e in transizione, sono esempi di istituzioni che coniugano cooperazione allo sviluppo e internazionalizzazione, in quanto realizzano l'incontro tra i bisogni dei paesi partner e degli investitori. SIMEST ha come suo obiettivo l'internazionalizzazione delle imprese italiane (il suo focus è quindi solo sugli investitori) in qualsiasi regione del mondo, con una gamma di strumenti finanziari limitati e indifferenziata sia che si investa negli Stati Uniti o in Burkina Faso.

Oggi, la riproposizione dell'art.7 della L. 49/1987 nel progetto di riforma della cooperazione allo sviluppo all'esame del Parlamento è di fatto obsoleta e rischia di porre l'Italia ancora una volta in una posizione di svantaggio rispetto ai nostri maggiori partner. L'offerta di credito agevolato per finanziare la partecipazione azionaria dell'impresa italiana in un'impresa mista nei PVS è solo una delle modalità attraverso le quali si possono creare sinergie tra cooperazione e internazionalizzazione. E' necessario guardare oltre, prendendo spunto dagli strumenti e dalle misure di cui dispongono i maggiori paesi europei e colmare il gap che ci separa da loro.

Ciò significa che, a legislazione vigente, ovvero qualora non si realizzasse alcuna riforma della cooperazione, sarebbe comunque auspicabile una rivisitazione degli attuali regolamenti sottostanti l'applicazione dell'art. 7, partendo dalle modifiche apportate nel 2009, per stimolare un utilizzo maggiore dello strumento al fine di superare talune criticità<sup>20</sup> e rafforzarne la capacità di sostenere iniziative con impatto sull'occupazione e lo sviluppo umano e ambientale, favorendo altresì partenariati pubblico-privati in favore dello sviluppo.

- Nell'ottica di rilanciare i distretti industriali italiani, **creare** reti internazionali tra PMI italiane di uno stesso settore<sup>21</sup> o di uno stesso territorio e PMI dei PVS dello stesso settore (o di un settore complementare) o di un territorio partner, con il supporto del soggetto pubblico (della cooperazione decentrata in particolare), del movimento cooperativo, delle Ong, delle organizzazioni sindacali, per far convergere domanda e offerta affinché l'internazionalizzazione sia un percorso reciprocamente vantaggioso. Non si tratta di esportare modelli ma di favorire, all'interno di una pianificazione strategica condivisa, un partenariato tra distretti produttivi. In via prioritaria, **incoraggiare** il dialogo e la collaborazione tra gli operatori della cooperazione allo sviluppo e dei distretti agro-alimentari italiani per rafforzare i partenariati tecnico – operativi nei paesi in cui si possano identificare interessi convergenti e potenzialità esplorabili di sviluppo integrato. In quest'ambito, sia le tradizionali imprese integrate nella filiera alimentare che il mondo cooperativo italiano possono davvero rappresentare un interlocutore di particolare rilevanza per concretizzare e rafforzare le realtà economiche di settore nei PVS.
- **Sperimentare**, in alcuni paesi partner della cooperazione allo sviluppo italiana, le potenzialità che l'esperienza dei DES offre, tenendo sempre a mente la specificità e le esigenze dei partner locali.
- **Favorire** progetti d'internazionalizzazione responsabile delle imprese italiane che prevedano il coinvolgimento diretto dei propri lavoratori stranieri (imprenditore di ritorno). Il patrimonio di conoscenza e di relazione nel settore privato di tale forza lavoro può diventare il valore aggiunto per la realizzazione di un incubatore d'impresa nei paesi di origine.
- **Incoraggiare** l'attività d'informazione da parte delle associazioni di categoria e delle Camere di Commercio sulle opportunità d'interazione pubblico/privato, sulla possibilità cioè di coniugare sviluppo sostenibile e *business*, al fine di avvicinare fra di loro due mondi contrassegnati da diversità di linguaggio e modalità operative.

### C) Il contributo delle imprese allo sviluppo dei PVS attraverso l'adozione di comportamenti di RSI

<sup>20</sup> Ad esempio l'alta percentuale (25%) del capitale di rischio richiesta al socio locale nell'impresa mista o il tetto massimo al credito agevolato, posto a 5 ml di euro, che non stimola la presentazione di iniziative regionali aggregate da parte di più PMI o la richiesta di fideiussione bancaria per ottenere il finanziamento agevolato.

<sup>21</sup> Esperienza di *Sustainability-Lab*, una piattaforma digitale che Blumine ha progettato e costruito per attivare la community degli esperti, delle imprese e delle istituzioni che vogliono partecipare allo sviluppo della cultura della sostenibilità nel campo della moda e del settore tessile in particolare. Nuovi modelli di business per la moda e il design nella prospettiva della sostenibilità richiedono nuove idee, nuovi linguaggi e nuovi strumenti: condivisione dei processi di progettazione, comunicazione aperta e trasparente, analisi dei modelli culturali e simbolici del consumo, organizzazione di imprese e servizi compatibili con l'equilibrio ambientale e sociale.

L'adozione di un modello di gestione responsabile è sempre una scelta volontaria dell'impresa che presuppone un forte impegno da parte degli organi di vertice su un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, il coinvolgimento di tutti i soggetti dell'impresa, la modifica di processi e prassi consolidate, l'implementazione di modelli di *due diligence*, l'effettivo coinvolgimento delle parti. In tal caso, l'internazionalizzazione diventa un processo di mutuo beneficio: l'impresa trasferisce alle comunità locali conoscenza, tecnologia, innovazione; può stimolare fenomeni di *spin-off* aziendale; può diventare un modello di riferimento per la tutela dell'individuo, il rispetto dei diritti umani e la preservazione dell'ambiente; può incoraggiare la formazione del capitale umano.

Le Linee Guida OCSE destinate alle imprese multinazionali (ma in realtà rivolte a tutte le aziende, incluse le PMI) sono lo strumento cardine per improntare le strategie d'internazionalizzazione delle imprese a una condotta responsabile e renderle coerenti con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. L'impresa è, dunque, riconosciuta come strumento di diffusione di principi, valori, visioni e condotte e leva per lo sviluppo locale, in grado di arrivare dove ad altri soggetti (in primis, organizzazioni sovranazionali e ONG) è preclusa l'azione. Anche la Commissione europea nella sua recente comunicazione "*Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*", richiama le Linee Guida OCSE, il *Global Compact*, l'ISO 26000 sulla responsabilità sociale, la Dichiarazione Tripartita ILO sui principi per le imprese multinazionali e i principi Guida ONU su *business* e diritti umani quali riferimenti internazionali a cui le imprese dovrebbero fare riferimento nell'attuazione della RSI. La Commissione ha inoltre invitato gli Stati Membri a sviluppare entro il 2012 piani nazionali 2012-2014 per l'attuazione dei principi e degli orientamenti suddetti<sup>22</sup>.

Se la RSI diventasse parte integrante del *modus operandi* di un'impresa, questa potrebbe diventare automaticamente partner di sviluppo, oltre a ricavarne a sua volta vantaggi economici e finanziari in una relazione *win-win*. A tal fine, pertanto, si raccomanda di:

- **Rafforzare** la divulgazione nel sistema imprenditoriale italiano delle Linee Guida OCSE, favorendo una corretta attuazione della RSI, vista purtroppo spesso dalle imprese stesse non come opportunità per migliorare la competitività ma come fattore bloccante. A tal fine bisognerebbe prevedere percorsi di formazione e sensibilizzazione delle imprese e delle loro rappresentanze sindacali (la prossima edizione dell'Esposizione Universale - "Expo 2015" è un'occasione importante; la Cabina di regia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione è la giusta sede, invece, per un'azione su base permanente). **Diffondere** la pratica della RSI anche facendo leva sull'esperienza internazionale e di rete globale delle imprese multinazionali e GI.
- **Valorizzare e premiare** le condotte "responsabili" dei soggetti non profit e delle imprese cooperative e mutualistiche, le cui caratteristiche normative fondate sulla democrazia economica e sullo sviluppo durevole stimolano esperienze peculiari da presentare con chiarezza e competenza ai partner delle iniziative di sviluppo partecipato.
- **Valorizzare e premiare** i comportamenti "responsabili" delle imprese attraverso l'adozione di misure specifiche (es. inserire i comportamenti improntati alla RSI come requisiti per l'accesso al credito agevolato da parte delle banche; concessione del sostegno pubblico per l'internazionalizzazione prioritariamente (o unicamente) alle imprese che adottano o si impegnano ad adottare moduli comportamentali di RSI; istituzioni di premi e riconoscimenti ad hoc).
- **Diffondere** la pratica della RSI all'interno di un quadro più ampio di Responsabilità Sociale di Territorio (RST), concetto legato all'approccio territoriale allo sviluppo (portato avanti dalla cooperazione decentrata), che vede gli attori pubblici e privati collaborare alla costruzione di un modello di sviluppo comune e condiviso assieme ai paesi partner. Attraverso la RST, il soggetto-

<sup>22</sup> L'*Action Plan* italiano, che costituisce un importante progetto pilota nel settore, è stato predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale del Terzo Settore e delle Formazioni sociali, in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo economico, degli Affari esteri, delle Regioni e dell'INAIL.

perno non è più la singola azienda ma diventa il sistema delle imprese, la comunità locale, il territorio “plurale”.

- **Promuovere** la sinergia tra internazionalizzazione responsabile, RSI e cooperazione allo sviluppo attraverso le reti istituzionali internazionali (ambasciate, Agenzia ICE, Camere di Commercio, ecc.).

## GRUPPO 7: COOPERAZIONE E GRATUITÀ: VOLONTARIATO, TERZO SETTORE E NO-PROFIT

**Parole chiave della discussione:** società civile, ONG, idoneità, giovani, scuole, commercio equo e solidale, enabling environment (quadro giuridico), 5x1000 e deducibilità, filantropia, fundraising, cooperazione "popolare", opinione pubblica, advocacy.

**Moderatore:** Cattai Gianfranco (AOI)

**Facilitatore:** Pugliese Elisabetta (Ministero dell'Economia e delle Finanze)

**Partecipanti:** Avitabile Enrico (Esperto), Barbera Guido (CIPSI), Bellini Bruna (ACRI), Beni Paolo (ARCI), Benini Emanuela (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Bikoula Ignace (BCC-Credito Cooperativo), Bruni Bruno (UIL), Curatola Vincenzo (Presidente Forum SaD), De Bernardo Vincenzo (Confcooperative), De Paoli Giovanni (ENEA), Falcone Marco (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Luzzato Patrizia (Comune di Roma), Montalbetti Mauro (Colomba), Pareschi Sandra (CGIL), Pellegrini Novella (ENEL), Petroccione Egizia (CINI), Polidori (Ministero del Lavoro), Raghetti Orietta (CISL), Rizzi Italo (LINK 2007), Sbroglia Stefania (Protezione Civile), Tassinari Stefano (ACLI), Tondini Dania (AVSI), Vicari Sara (LegaCoop)

*“Se vuoi arrivare primo, corri da solo. Se vuoi arrivare lontano, cammina insieme”*

Proverbio kenota

### Premessa

Questo documento si compone di tre parti. Nella prima si definisce chi siano le organizzazioni della Società civile italiana (OSC) impegnate nella cooperazione, nella seconda si definiscono le condizioni per creare un contesto legislativo, fiscale e culturale (enabling environment) capace di rafforzare e sostenere l'iniziativa e l'operato delle OSC. La terza parte è costituita dalle Raccomandazioni.

Il lavoro di analisi e di sintesi, e le raccomandazioni che ne derivano tengono conto del lavoro già svolto in ambito europeo ed internazionale. Il gruppo di lavoro ha riconosciuto all'unanimità, la necessità di far proprie le conclusioni dei lavori europei ed internazionali citati nel testo.

### Parte I

#### Chi sono oggi in Italia le organizzazioni della Società Civile (OSC) impegnate nella cooperazione?

L'espressione «*Società Civile*» si riferisce a quell'ampia parte della collettività distinta dallo Stato e dal mercato, non rappresentata da Enti o Organismi politicamente riconosciuti ma creata da individui e gruppi svincolati da pressioni ad essi estranee, che agiscono insieme liberamente, riconoscendo e perseguendo interessi comuni. In tale accezione, la "società civile" non è determinabile a priori, perché intrinsecamente dinamica e costantemente modificata da fattori politici, economici, culturali (Linee Guida DGCS sulla *Ownership*, definizione UE<sup>23</sup>).

<sup>23</sup> Tra le principali normative e accordi nazionali inerenti alle ONG e alle OSC è necessario menzionare, per quel che riguarda l'Italia, la "Nuova Disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo" (legge 49/87 e relativo regolamento), le delibere che normano i cofinanziamenti alle ONG italiane (n.73 del 2006 e n.64 del 2007), le Linee Guida della Cooperazione Italiana, in

In Italia, le OSC impegnate nella cooperazione internazionale possono essere classificate in relazione alla loro *mission*, ovvero se svolgono attività di cooperazione in modo prevalente o non-prevalente. In questi due grandi raggruppamenti rientrano, quindi:

- 1) Soggetti la cui finalità è esclusivamente o prevalentemente la cooperazione internazionale:
  - ONG specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nel soccorso umanitario;
  - organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) statutariamente finalizzate alla solidarietà internazionale e/o all'integrazione degli stranieri residenti in Italia;
  - organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del micro credito che nel proprio statuto prevedano come finalità prevalente la cooperazione internazionale allo sviluppo;
  - organizzazioni e associazioni di cittadini immigrati regolarmente costituite.
- 2) Soggetti la cui finalità statutaria non è prevalentemente la cooperazione internazionale:
  - istituti ed enti universitari che stabiliscano mirati rapporti di collaborazione culturale e scientifica con altrettanti istituti nei paesi partner;
  - aggregazioni di soggetti finalizzati alla cooperazione internazionale con altri soggetti economici che valorizzino il partenariato pubblico/privato e profit/no-profit;
  - soggetti impegnati nell'educazione alla cittadinanza mondiale;
  - enti ed istituti religiosi;
  - attori dell'economia sociale e del movimento cooperativo;
  - organizzazioni di volontariato di protezione civile;
  - tutti gli altri soggetti per i quali la cooperazione non è prioritaria dal punto di vista statutario e che svolgono attività di cooperazione in modo non prevalente (tra questi rientrano anche i raggruppamenti non formali e strutturati di cittadini e/o immigrati).

### **Politica di cooperazione e volontariato: un breve excursus**

La politica di cooperazione ha subito negli un profondo processo di trasformazione passando dall'assistenzialismo degli anni '60 ad processo partecipato: dai missionari cattolici dei primi anni, ai gruppi di movimento; dalle associazioni di volontariato alle ONG, agli Enti Locali, imprese, scuole, agenzie; dal Ministero degli Affari Esteri a una pluralità di Ministeri ed Istituzioni nazionali e multilaterali.

Oggi, la cooperazione è diventata lo strumento principe della politica per costruire la convivenza ed il benessere, dalla singola persona alla comunità globale, nel rispetto dei diritti fondamentali di tutti i cittadini. La pluralità di soggetti oggi in campo in ogni Paese, così come l'impossibilità sempre più evidente di distinguere tra beneficiari e donatori, sia per il superamento delle barriere geografiche della miseria e dei problemi da affrontare, sia per le risorse finanziarie sempre più limitate da mettere in campo, ci proiettano verso una politica di cooperazione partecipata dove tutti i soggetti, pubblici e privati di ogni Paese, sono chiamati a valorizzare ed armonizzare i loro specifici ruoli, superando ogni forma di individualità e competitività, per cooperare insieme verso l'unico obiettivo di benessere comune, attraverso una nuova cultura e politica sociale di convivenza *glocale*. L'esperienza maturata dalle associazioni di volontariato e dalle ONG nei decenni di evoluzione di questo processo, è oggi l'enzima attorno al quale meglio si possono costruire queste relazioni e questa partecipazione dei vari soggetti presenti sullo scenario della cooperazione.

La società civile (e quindi l'insieme di questi soggetti) propone una politica di cooperazione incentrata sulla solidarietà, la sussidiarietà e la promozione dei diritti umani per la costruzione del bene comune. Politica di

---

modo particolare quella sulla *Ownership* Democratica, il DPR n.76/98 inerente alla quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per gli interventi per "Fame nel Mondo".



cooperazione dunque come strumento di relazione ed integrazione tra cittadini e popoli per affrontare problemi comuni attraverso politiche ed azioni condivise.

La gratuità ed il volontariato sono parte integrante della dimensione personale di adesione ai valori che sostengono la costruzione di un mondo più giusto. Volontariato e gratuità indicano primariamente un dato motivazionale, una modalità per incarnare nel vivo un impegno di cooperazione allo sviluppo basato sulla relazione. Il dono di sé per l'affermazione dei diritti umani, la pace e la promozione della giustizia sociale, economica e ambientale, è esso stesso atto di giustizia.

Non tutte le OSC si basano su attività di volontariato puro. Molte di esse integrano componenti remunerate con componenti che a titolo gratuito ed in differenti contesti normativi testimoniano la cittadinanza attiva, la volontà di cambiamento ed il radicamento nella società civile.

### **Le Istituzioni NonProfit impegnate nella cooperazione e solidarietà internazionale**

Secondo l'ultimo censimento ISTAT (1999) il totale delle Istituzioni NonProfit (Associazioni riconosciute, Comitati, Associazioni non riconosciute, Fondazioni e Cooperative Sociali) che svolgevano attività di cooperazione e solidarietà internazionale erano 1433, pari allo 0,6% del totale delle Istituzioni NonProfit, di cui 610 quelle dedite esclusivamente alla cooperazione e alla solidarietà internazionale<sup>24</sup>.

Le Organizzazioni di Volontariato ai sensi della Legge 266 del 1991 che operano in ambito di cooperazione e solidarietà internazionale secondo l'ultimo censimento realizzato dall'ISTAT nel 2003 erano pari a 706, con circa 25.000 persone principalmente volontari e poco meno del 2% di dipendenti o collaboratori (402 persone), e mobilitavano 106 milioni di Euro.

Le ONG riconosciute secondo la legge 49/87 ad oggi sono 260, ed in base a dati stimati del 2007<sup>25</sup> erano 239, con 27000 persone coinvolte di cui oltre la metà di volontari e il 42,6% di dipendenti (11.500 persone) con una capacità di mobilitazione di risorse per circa 1 miliardo di Euro<sup>26</sup>.

Le altre Istituzioni NonProfit, includono le Fondazioni (di erogazione, operative e miste) che in base ai dati ISTAT del 2005 erano 51 con 2499 operatori di cui 209 dipendenti e collaboratori in grado di mobilitare oltre 96,6 milioni di Euro, le Cooperative sociali (al censimento ISTAT del 2005 nessuna includeva la cooperazione e la solidarietà internazionale quale settore di attività prevalente) e altre 2 Associazioni di Promozione sociale (dati stimati del 2007) con 59 operatori (31 dipendenti e collaboratori) e la mobilitazione di 2,34 milioni di euro.

### **Le ONG**

L'acronimo O.N.G. sta per Organizzazione Non Governativa: un termine che indica una qualsiasi organizzazione o associazione locale, nazionale o internazionale di cittadini che non sia stata creata dal Governo, non faccia parte di strutture governative, non abbia scopo di lucro e che sia impegnata nel settore della solidarietà sociale e della cooperazione allo sviluppo.

<sup>24</sup> La classificazione delle Istituzioni NonProfit, con la constatazione dell'assenza di una disciplina organica di queste Istituzioni nell'ordinamento italiano, si riferisce alla loro natura giuridica e delle attività svolte. Le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) in base all'art 10 del DLG 460/97 sono le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e altri enti di cui sono definiti i settori di attività, la finalità di solidarietà sociale e il divieto di distribuzione di utili, anche indiretta. In ogni caso sono considerati ONLUS gli Organismi di Volontariato di cui alla legge 266/91, le ONG di cui alla legge 49/87 e le cooperative sociali di cui alla legge 381/91. Per la Classificazione delle attività l'ISTAT impiega la ICNPO (International Classification of Non Profit Organizations) con 12 settori di attività tra cui la "cooperazione e solidarietà internazionale".

<sup>25</sup> Primo Rapporto CNEL/ISTAT sull'Economia Sociale, 2008

<sup>26</sup> Nell'estate 2012 è stato avviato il secondo censimento ISTAT sulle Istituzioni NonProfit che aggiornerà l'informazione a distanza di 10 anni dall'ultimo censimento.

Le ONG costituiscono una realtà professionalmente finalizzata allo svolgimento delle attività di cooperazione, composte da volontari e cooperanti integrati professionalmente nell'organizzazione di cui fanno parte, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie per rispondere alle esigenze dei Paesi interessati, nonché di adeguata formazione e di idoneità psicofisica, prescindendo da fini di lucro e impegnati nella ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale.

In base alla legge 49/87 sulla Cooperazione, una ONG è tale solo se ha ottenuto il riconoscimento d'idoneità per la gestione di progetti di cooperazione da parte del Ministero Affari Esteri. La maggior parte delle ONG sono raggruppate in reti/federazioni di vario livello ed in consorzi tematici che valorizzano il contributo delle stesse nel dibattito sulla cooperazione internazionale (informazione e *advocacy*, risposta alle emergenze, efficacia dell'aiuto, ecc.), mettendo in comune le esperienze, promuovendo una elaborazione tematica, rafforzando il patrimonio di valori, saperi e professionalità e supportando il miglioramento qualitativo della cooperazione. Una delle caratteristiche principali delle ONG italiane è di essere orientate ad interventi diretti, ovvero all'ultimo miglio del sistema della cooperazione come anello di congiunzione tra l'infrastruttura sociale e le persone, in particolare quelle più fragili; nel corso degli anni le ONG hanno affiancato a questa loro missione tradizionale, interventi per migliorare i processi di *governance* e le politiche di sviluppo, attività di *policy* e *advocacy* garantendo una particolare efficacia nella continuità tra politiche e pratica.

### **I principi di Istanbul per l'efficacia della cooperazione allo sviluppo realizzata attraverso le OSC di cooperazione**

Nell'ultimo decennio, il dialogo internazionale sulla cooperazione ha dato origine ad accordi che indicano i valori essenziali, i principi e le linee operative condivise a livello internazionale<sup>27</sup>. Ciò è avvenuto in modo particolare con il Dialogo Strutturato e con il processo internazionale guidato dall'"*Open Forum for CSOs development effectiveness*". Il Dialogo Strutturato è un processo consultativo promosso dalla Commissione Europea con le Organizzazioni della società civile, le Autorità locali, i Paesi Membri e il Parlamento Europeo sul tema dell'efficacia, del ruolo e del valore aggiunto degli attori non-statali e delle Autorità Locali nella cooperazione allo sviluppo europea. Il processo internazionale dell'*Open Forum* ha prodotto, tra l'altro, i Principi internazionalmente riconosciuti che dovrebbero essere adottati ed applicati da tutte le OSC di cooperazione per migliorarne efficacia ed impatto. Si tratta degli 8 Principi di Istanbul<sup>28</sup>. Essi affermano che le OSC di cooperazione sono realmente efficaci se sono in grado di:

1. Rispettare e promuovere i diritti umani e la giustizia sociale
2. Includere uguaglianza e giustizia di genere nel promuovere i diritti delle donne e delle bambine
3. Concentrarsi su responsabilizzazione delle persone (*people's empowerment*), appropriazione democratica (*democratic ownership*) e partecipazione
4. Promuovere la sostenibilità ambientale
5. Praticare la trasparenza e l'*accountability*
6. Perseguire partnership eque e solidali
7. Creare e condividere la conoscenza e impegnarsi verso l'apprendimento reciproco
8. Realizzare cambiamenti positivi e sostenibili.

<sup>27</sup> A livello europeo tra i principali accordi e strumenti è necessario menzionare il FES (Fondo Europeo di Sviluppo), il DCI (*Development Cooperation Instrument*), il Programma Tematico DCI "Attori Non Statali e Autorità Locali", il Dialogo Strutturato. A livello internazionale gli accordi legati al processo sull'efficacia degli Aiuti (Roma, Parigi, Accra, Busan).

<sup>28</sup> <http://www.cso-effectiveness.org/IstanbulPrinciples?lang=en>

Uno studio<sup>29</sup> realizzato dal Politecnico di Milano, in collaborazione con le organizzazioni di rappresentanza delle ONG (AOI, CINI e LINK 2007), ha mostrato che le ONG italiane ritengono importanti i principi di Istanbul. Dal punto di vista operativo tuttavia le ONG hanno affermato che esse stesse non sono sempre in grado di garantire la valutazione di tutti i programmi realizzati e una adeguata trasparenza, viceversa esistono ostacoli significativi all'applicazione dei Principi. Tra questi, la mancanza di risorse finanziarie dedicate, l'assenza di un contesto nazionale favorevole, l'assenza di incentivi esterni ed interni, la carenza di condivisione, supporto e discussione tra le stesse organizzazioni del no-profit.

## Parte II

**Come creare un contesto favorevole (*enabling environment*) da un punto di vista culturale, legislativo, fiscale che rafforzi la capacità di operare, l'autonomia e la capacità d'iniziativa delle OSC di cooperazione?**

Le OSC sono gli attori principali dell'azione di solidarietà internazionale del nostro Paese. Esse operano attraverso una sussidiarietà matura, conquistata nel tempo e non ancora sufficientemente riconosciuta dalle istituzioni pubbliche. Le organizzazioni principalmente impegnate nella cooperazione internazionale hanno maturato negli anni capacità di analisi e di proposta, di dialogo e confronto politico, di mobilitazione e di *fundraising*. Hanno guadagnato credibilità internazionale per la loro *accountability*, qualificandosi attraverso precise regole di gestione e controllo interno, acquisendo conoscenze e professionalità per la qualità ed efficacia degli interventi, attraverso relazioni e partnership stabili, operando spesso in aree abbandonate e difficili, contribuendo al dialogo e alla pacificazione.

L'efficacia delle OSC è profondamente influenzata dal contesto in cui esse operano ovvero, dalle politiche, dalle strategie e dalle pratiche messe in atto dai governi centrali e locali, dalle istituzioni e dai donatori. Oggi, a livello italiano, gli strumenti e le politiche non risultano adeguati a sostenere in maniera efficace l'azione delle OSC. Il sistema che dovrebbe incentivarne ed agevolare il lavoro non risponde alle esigenze nazionali ed internazionali, non facilita il loro compito e rischia di minarne la stessa autonomia. E' necessario sia un maggiore interesse politico che risorse aggiuntive, affinché non si aggravino fenomeni che possano portare il paese alla chiusura in termini di accoglienza e a trascurare le tematiche sociali.

Il quadro giuridico, normativo, fiscale e istituzionale italiano di fatto ostacola l'incremento delle donazioni e un loro efficiente utilizzo da parte delle organizzazioni sociali. Tra i maggiori ostacoli troviamo: basso livello di deducibilità e detraibilità delle liberalità, distrazione e limitazione del reale gettito del 5 %, ritardi nei pagamenti e nei versamenti della PA al non profit, accesso alla RAI non regolamentato, incerto, discrezionale e che non garantisce pari opportunità alle organizzazioni, scarse agevolazioni circa le tariffe postali, costi pubblicitari, costi delle transazioni per donazioni e accesso al credito. A questo fine potrebbe essere importante effettuare un *benchmarking* sulle misure di agevolazione e incentivazione degli altri paesi.

<sup>29</sup> Cooperazione non governativa ed efficacia: principi, pratiche e condizioni abilitanti" Politecnico di Milano, 2011.

## Parte III

### Raccomandazioni

#### 1) Idoneità

L'Idoneità è un istituto che riconosce la soggettività delle ONG quale attore della cooperazione internazionale (legge 49/87 art.28 delibera 67, 8 giugno 2012). Il riconoscimento d'idoneità consente alle ONG di proporre proprie iniziative, accedere ai finanziamenti pubblici erogati dal MAE e ottenere una serie di prerogative atte allo svolgimento delle proprie funzioni (aspettative per il personale del pubblico impiego, agevolazioni fiscali, ecc). L'Idoneità è attualmente messa in discussione sia dai soggetti che ne beneficiano che dai cambiamenti in corso. Tra questi, l'ampliamento dei soggetti (dalle ONG alle OSC), la loro "globalizzazione", la natura internazionale di alcune ONG, il carattere informale di molte OSC e l'ampliamento delle attività (che non si limitano più ai soli progetti di cooperazione ma si estendo anche ad *advocacy*, difesa dei diritti umani, giustizia sociale, *empowerment*, *democratic ownership*, ecc.).

Il gruppo di lavoro riconosce l'istituto dell'idoneità come uno dei "nodi irrisolti" della cooperazione italiana e ritiene indispensabile procedere ad una nuova definizione.

A questo riguardo possono essere identificate due diverse definizioni d'idoneità:

- a) Idoneità come riconoscimento dei soggetti che si occupano esclusivamente e prevalentemente di cooperazione (e quindi non solo delle ONG) e delle loro competenze.
- b) Idoneità/eleggibilità come accesso ai fondi pubblici.

La prima definizione mira ad allargare il numero e la tipologia di soggetti che intervengono nella cooperazione internazionale- tale allargamento avrà però un valore aggiunto solo se il quadro normativo verrà armonizzato e con esso confermata la legittimità e responsabilità delle organizzazioni ritenute idonee- la seconda definizione è una questione controversa per affrontare la quale occorrerà un confronto serio e approfondito di tutti gli attori coinvolti.

#### 2) Diritto di iniziativa delle OSC

Con "diritto di Iniziativa" si indica il diritto delle ONG/OSC di presentare progetti per realizzare attività di cooperazione, anche con fondi pubblici, in paesi o su tematiche non considerate prioritarie dalla DGCS.

Il gruppo di lavoro ritiene fondamentale salvaguardare il diritto di iniziativa delle OSC e promuoverne il ruolo di interlocuzione per la definizione delle politiche e gli indirizzi della cooperazione italiana. La nozione di diritto di iniziativa riconosce la diversità e l'autonomia delle organizzazioni della società civile come attori di sviluppo. Secondo l'*Accra Agenda for Action* (AAA), il diritto di iniziativa è intrinseco per le OSC e deve essere garantito al fine di salvaguardare il loro valore aggiunto e l'efficacia dei loro interventi. Esso crea lo spazio per la creatività e l'innovazione, ed offre alle OSC un considerevole grado di libertà necessario per integrare i programmi di governo e perseguire le proprie finalità di sviluppo.

#### 3) Valutazione

Affinché l'attività di cooperazione allo sviluppo risponda ai principi di efficacia, coerenza, partenariato, *ownership* democratica e trasparenza, è necessario sviluppare una cultura della Valutazione sia delle organizzazioni stesse che dei risultati e degli interventi realizzati.

A tale scopo le OSC devono: 1) promuovere un cambiamento culturale nella società civile stessa che porti attenzione ai temi dell'efficacia e della valutazione; 2) sviluppare le competenze e gli strumenti per tradurre i Principi di Istanbul nella pratica e integrarli in modo efficace nelle politiche, nei progetti e nelle relazioni; 3)

migliorare l'*accountability* verso i beneficiari e verso l'opinione pubblica anche attraverso la valutazione legata a parametri diversi da quelli di tipo amministrativo-contabile, inclusi quelli procedurali; 4) migliorare il coordinamento delle azioni tra le OSC e le loro rappresentanze.

Infine, una posizione di minoranza ha chiesto la previsione di forme di attestazione e certificazione per quelle organizzazioni che rientrano negli standard qualitativi sociali stabiliti (obbligatoria per quelle riconosciute, volontaria per le altre organizzazioni) anche prevedendo una *authority multi-stakeholder* titolare di tale azione.

#### **4) Strumenti di consultazione e partecipazione**

In un contesto altamente frammentato come quello italiano, è indispensabile promuovere una collaborazione tra le OSC che sia in grado di valorizzare competenze e specificità dei diversi operatori in un quadro di matura sussidiarietà. È fondamentale operare, quindi, per un impegno congiunto nella cooperazione italiana che ne qualifichi e ne renda autorevole l'azione internazionale, rafforzandone credibilità e ruolo. A questo fine, è indispensabile che anche in Italia vengano creati a tutti i livelli spazi di dialogo e di informazione così come accade a livello UE per il Dialogo strutturato e le Giornate della Cooperazione. Le Giornate della Cooperazione sono invece state create affinché i diversi attori e soggetti che si occupano di Cooperazione Internazionale possano confrontarsi, discutere ed elaborare nuove strategie ed innovativi strumenti di intervento. Occorre, quindi, formalizzare uno strumento di consultazione e partecipazione, sull'esempio del Comitato Consultivo già previsto dalla legge 49/87 (con le necessarie attualizzazioni) che riunisca periodicamente tutti gli attori pubblici e privati del sistema italiano di cooperazione e che sia presieduto dal Ministro. Tale strumento dovrà garantire un confronto stabile e strutturato sulle strategie, le linee di indirizzo, le forme d'intervento, la loro efficacia e la coerenza delle scelte politiche. Andrebbero inoltre promosse analoghe strutture a livello locale, per un'attiva partecipazione degli attori del territorio alle attività di cooperazione decentrata, e previste forme di coordinamento e confronto (orizzontale e verticale) tra gli organismi costituiti.

#### **5) Valorizzazione del volontariato, delle reti e del partenariato**

La promozione delle OSC impegnate nella cooperazione internazionale e l'integrazione, nonché la valorizzazione del volontariato, deve avvenire anche in Italia tramite un supporto di formazione, informazione, disponibilità di spazi, risorse umane e accesso ai media, che sono il frutto sia di allocazioni dirette che di sinergie di azioni in rete. Pertanto, vanno riconosciute e sostenute le reti di soggetti, sia pubblici che privati, sia italiani che dei paesi beneficiari, volte a migliorare i rapporti, lo scambio d'informazioni, le interazioni ed il dialogo.

Allo stesso modo, vanno favorite dinamiche aggregative, incentivati e sostenuti i partenariati la cui efficacia e adattabilità allo scopo (comune) deriverà dalla loro diversità, interazione e complementarità, dall'innovazione, dalla fiducia reciproca tra le competenze umane e operative coinvolte. Il lavoro in rete, la condivisione di conoscenze, competenze ed esperienze, il confronto tra attori anche diversi, favorisce e stimola la crescita e la sinergia, permettendo il raggiungimento di standard e di traguardi superiori alla somma delle singole OSC, creando "Valore aggiunto". Nell'ottica di una sempre maggior apertura e coordinamento tra gli attori della cooperazione, il sostegno delle reti già esistenti e la creazione di nuove reti - incluse quelle locali - ì dovrebbero essere incentivate e sostenute, anche finanziariamente, dai donatori pubblici e privati.

#### **6) Per una cultura della cooperazione**

Sono stati identificati 5 ambiti di intervento:

### 6.1. Impegno politico e *Advocacy*:

Il concetto di cooperazione come aiuto pubblico allo sviluppo deve trasformarsi in una cultura della cittadinanza globale dove il benessere personale è conseguente al benessere collettivo e alla capacità di convivenza comune. La cultura di cooperazione sociale richiede un coinvolgimento diretto e forte e l'impegno politico a partire dal Parlamento, per svilupparsi attraverso il Governo e gli Enti locali in modo permanente, coinvolgendo tutti gli attori contigui alla cooperazione (scuole, comunità della diaspora, commercio equo e solidale, micro finanza e turismo responsabile, altra economia, economia sociale e cooperative, ecc.) e realizzando sul territorio un'intensa attività comunicativa e formativa diretta a tutti i cittadini, in particolare alle nuove generazioni. Per questo si raccomanda l'istituzione di una figura specifica per la politica della Cooperazione, con funzioni di indirizzo e di coordinamento nell'ambito della politica internazionale del Paese e con specifico mandato di responsabilità dell'uso delle risorse e di coerenza delle politiche.

Sempre più spesso nel mondo delle ONG, anche italiane, viene usato il termine anglosassone "*Advocacy*". Le definizioni del termine sono molteplici e con sfumature diverse in funzione dell'approccio usato ma, sinteticamente "*advocacy*" indica la promozione ed il patrocinio attivo di una causa, l'uso strategico di informazioni e risorse per modificare decisioni politiche e comportamenti collettivi ed individuali. Il lavoro di *Advocacy* e di *Policy* consiste dunque nel cercare di modificare le politiche pubbliche e le decisioni allocative che hanno un impatto diretto o indiretto sulla vita di molte persone. Attraverso il lavoro di *advocacy*, si cerca di individuare ed affrontare le cause dei problemi e non solo di curarne i sintomi.

L'*advocacy* è anche un modo efficiente di utilizzare le risorse poiché a parità di investimenti, in termini di risorse umane e finanziarie, si possono ottenere effetti positivi diretti su un numero elevato di beneficiari. Ciò indica che i progetti da soli non bastano ed è necessario assicurarsi che le decisioni politiche ed economiche locali, nazionali e internazionali non vanifichino il lavoro sul campo rendendo impossibile ogni forma di sviluppo e di crescita. Incontri, audizioni, convegni, studi, ricerche, produzione di raccomandazioni, mobilitazioni di piazza, comunicati e conferenze stampa, lettere ai politici e ai media, sono gli strumenti che sono utilizzati per influenzare positivamente il processo di riforma in corso.

### 6.2 Ruolo delle scuole e delle università:

In un'epoca di profonde e rapide trasformazioni occorre dare vita ad una cooperazione che sia innanzitutto un'operazione di rinnovamento culturale e aggiornamento informativo. Nove miliardi di persone nel 2050, delle quali due miliardi nella sola Africa (*U.N. World Ageing Population*), dovranno condividere le limitate risorse del pianeta assicurando a tutti un dignitoso sviluppo, senza oltrepassare i limiti biofisici dell'ecosistema. La scuola è il soggetto principale di questa nuova missione educativa planetaria. Il legame scuola-cooperazione internazionale deve perciò entrare in modo sistematico nel piano di offerta formativa delle scuole, supportato da un'efficace collaborazione con il mondo della ricerca. A tal fine sarebbe necessario un accordo quadro interministeriale. E' necessario quindi offrire all'intera comunità scolastica la possibilità di partecipare attivamente alla realizzazione di progetti internazionali, condivisi con le OSC secondo regole e ruoli definiti. Ciò può anche costituire un rilevante contributo di energie, idee e competenze e una significativa fonte di autofinanziamento delle attività. Queste alcune delle azioni da compiere: creare una "Rete nazionale di scuole per un futuro sostenibile" con il duplice obiettivo di aggiornare la didattica e avviare relazioni dirette tra studenti del sud e del nord del mondo; favorire l'avvio di partenariati tra scuole del nord e del sud per scambi di materiale didattico e di esperienze formative; promuovere campagne nazionali autofinanziate dagli studenti (ad esempio la donazione di kit fotovoltaici da parte di studenti italiani a scuole rurali del sud del mondo o sostenere l'accesso all'acqua potabile), attivare stages internazionali per gli studenti più meritevoli delle scuole coinvolte.

### 6.3 Servizio Civile Internazionale (SCI):

L'esperienza del Servizio Civile Internazionale ha dimostrato tutto il suo valore formativo, umano, sociale e professionale, sia a livello nazionale che internazionale. Esso è uno strumento unico di completamento del percorso educativo-formativo dei giovani oltre ad un importante strumento di inserimento nella vita sociale e professionale. Si raccomanda quindi un forte ampliamento dell'uso di questo strumento attraverso un coordinamento delle politiche giovanili e della cooperazione ed integrazione sociale per:

- aumentare e facilitare le esperienze di servizio civile nazionale e internazionale;
- promuovere e facilitare la partecipazione dei giovani ad esperienze internazionali attraverso programmi europei ed altri strumenti internazionali (Servizio Civile Europeo, Stages internazionali);
- riconoscere e facilitare esperienze di volontariato giovanile nelle attività di cooperazione e nei partenariati realizzati da soggetti italiani ed internazionali.

### 6.4 Principio della *Ownership* Democratica e dialogo strutturato

La DGCS/MAE si è impegnata<sup>30</sup> ad applicare il principio di "*ownership* democratica" nei confronti della Società Civile Italiana. Questo implica che sia resa disponibile un'informazione chiara e trasparente su tutte le attività di Cooperazione allo Sviluppo e che sia rafforzata e garantita una costante partecipazione dei principali attori della società civile ai tavoli di lavoro dove si decidono e formulano le politiche di sviluppo a livello strategico e operativo. Si raccomanda, in particolare, di formalizzare uno strumento di consultazione e partecipazione quale il Tavolo di consultazione permanente previsto dalle Linee Guida sulla Ownership Democratica che, a differenza del Tavolo Interistituzionale, coinvolga unicamente le OSC ed i rappresentanti della pubblica amministrazione.

### 6.5 Servizio pubblico radio-televisivo

La RAI è un'importante strumento di promozione e diffusione della cultura del nostro paese. Per questo deve assumere una responsabilità diretta nel far conoscere e comprendere quanto accade nel mondo diffondendo la cultura della solidarietà, della cooperazione e dell'integrazione. In questa ottica, le sedi internazionali di corrispondenza della RAI sono un'importante investimento strategico e culturale del nostro paese. Il ruolo che verrà loro assegnato sarà emblematico dell'attitudine del servizio pubblico televisivo rispetto all'informazione su questioni quali la lotta alla povertà, il rispetto dei diritti umani, le relazioni culturali e religiose, le possibilità di uno sviluppo virtuoso e sostenibile nei paesi a risorse limitate.

Per questo, si raccomanda che il servizio pubblico radio-televisivo della RAI:

- crei nuovi spazi informativi dedicati alle tematiche internazionali, della cooperazione allo sviluppo e dei diritti umani;
- ampli le potenzialità di azione e promozione del Segretariato Sociale;
- riveda le decisioni assunte di ridimensionamento delle sedi Rai internazionali e di RaiMed, ridando loro, invece, più efficaci possibilità di azione.

## 7. ACCESSO E USO DELLE RISORSE

Tre sono gli ambiti su cui intervenire per migliorare l'accesso e l'uso delle risorse:

<sup>30</sup> Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla Ownership Democratica 8.11.2010

### 7.1 Passare dai progetti ai programmi pluriennali

Il miglioramento della vita di una comunità richiede alcune condizioni essenziali che necessitano di un'azione coordinata e continuativa nel tempo. Per questo alcuni ritengono che i bandi, pur ritenuti dalla maggioranza dei donatori l'unico strumento di trasparenza nella distribuzione dei fondi, non permettano - se utilizzati in via esclusiva - la continuità, la coerenza e la realizzazione di una buona politica di sviluppo locale. Occorre pertanto promuovere partenariati durevoli e strategici, basati su solide relazioni tra tutte le parti coinvolte e su una concordata politica di intervento, che garantisca continuità e chiarezza di ruoli e programmi di lavoro e che sia valutabile sulla qualità dei risultati raggiunti (non sulle norme e la burocrazia di accesso al finanziamento). Per questo si raccomanda di:

- riconoscere e favorire la programmazione a medio e lungo termine attraverso programmi geografici o settoriali pianificati e concordati tra tutte le parti in causa;
- riconoscere le competenze e le conoscenze delle organizzazioni della società civile in grado di assumere la responsabilità esecutiva di una programmazione specifica pluriennale tramite apposite convenzioni o accordi quadro. Tali convenzioni o accordi possono anche riferirsi a specifiche tematiche e coinvolgere più Paesi con pacchetti di progetti realizzati da più soggetti, coordinati da un responsabile unico;
- utilizzare i progetti all'interno o ad integrazione dei programmi per specifiche necessità locali o umanitarie.

### 7.2 Attività di informazione, di comunicazione, di *advocacy* e di Educazione alla Cittadinanza globale (ECG) come parte integrante dei programmi di sviluppo.

Tali attività sono da considerarsi fondamentali per diffondere la consapevolezza che viviamo in un mondo interdipendente e per far crescere la cultura della cooperazione. Sarebbe quindi opportuno che queste attività fossero considerate parte integrante dei progetti/programmi di sviluppo e come tali finanziate e incentivate da tutti i donatori, sia pubblici che privati. Potrebbero, inoltre, rappresentare una priorità nelle politiche di cooperazione decentrata.

### 7.3 Sostenere il “*capacity building*” e il rafforzamento delle strutture e delle risorse umane delle OSC.

Le OSC, per migliorare la propria efficienza ed efficacia necessitano di essere sostenute anche nella crescita e nel rafforzamento delle proprie capacità organizzative e di risorse umane. Il finanziamento di queste attività dovrebbe quindi essere previsto e sostenuto.

## 8. RIMUOVERE LE BARRIERE NORMATIVE, FISCALI, BUROCRATICHE

Sono stati identificati 6 ambiti di intervento:

### 8.1 Cinque per mille: Stabilizzare, eliminare il tetto e garantire una rapida erogazione.

L'istituto del Cinque per mille, nato in risposta alla “...*necessità di favorire la crescita e il consolidamento di un terzo settore che operi autonomamente rispetto ai canali di allocazione diretta delle risorse*”



*pubbliche ...*<sup>31</sup> è ad oggi operativo e ha avuto il pregio di evidenziare il coinvolgimento plebiscitario che sorregge la quotidianità delle organizzazioni interessate. Si ritiene che sia urgente definire i termini di una sua stabilizzazione, che lo svincoli dalle contingenze di una manovra finanziaria o da volontà politiche dell'ultima ora, aumentandone al tempo stesso anche efficienza e credibilità. A questo proposito, i Disegni di Legge (AS n. 486 e AS n. 1366) presentati in Parlamento sono da anni bloccati nelle Commissioni referenti. Al fine di consentire ai contribuenti di ricorrere a questo strumento, nella certezza che le loro scelte trovino attuazione, si raccomanda la sua stabilizzazione, l'eliminazione del tetto, e la garanzia di una rapida erogazione dei fondi raccolti ai destinatari (entro l'anno successivo alla raccolta).

## 8.2 Otto per mille: Garantire la quota “fame nel mondo”

Per l'anno 2011, l'intera quota relativa all'Otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale è stata destinata alle esigenze della flotta aerea antincendi della Protezione civile e a quelle dell'edilizia carceraria. Secondo una logica che distoglie i fondi dell'otto per mille per attività non straordinarie e che poco o nulla hanno a che vedere con le quattro tipologie di interventi previste dalla legge (conservazione di beni culturali, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, fame nel mondo), sono state così escluse importanti iniziative di interesse nazionale alle quali i fondi erano invece destinati. Si ritiene dunque necessario non solo che termini l'utilizzo improprio da parte dei governi del fondo in questione, ma che in futuro vi sia certezza in merito ad una distribuzione equa e trasparente dei fondi tra le quattro tipologie previste dalla legge. In prospettiva, si ritiene necessario far confluire automaticamente alla cooperazione l'importo destinato alla Lotta alla Fame nel Mondo.

## 8.3 Deducibilità delle erogazioni liberali a favore delle Onlus

La cosiddetta legge “Più dai, meno versi” prevede che le erogazioni liberali effettuate da contribuenti sottoposti alla tassazione IRPEF o IRES e a favore di determinati soggetti siano deducibili dal reddito complessivo dell'erogante nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui. Nell'ottica di favorire le sinergie tra pubblico e privato e sostenere la crescita e il consolidamento di un terzo settore che operi anche autonomamente rispetto ai canali di allocazione diretta delle risorse pubbliche, si ritiene urgente migliorare la legge “Più dai, meno versi”, prevedendo l'innalzamento o l'eliminazione del tetto di 70.000 euro sulle donazioni deducibili.

## 8.4 Attribuire alle Onlus la riduzione o l'esenzione dell'IRAP

Presupposto dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) è l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni e servizi. Le ONG e le Onlus, in quanto enti non commerciali, sono tuttavia soggette a tale imposta non solo sulle attività commerciali ma anche sulle attività istituzionali. Essendo, inoltre, tale imposta - per la parte istituzionale non commerciale - calcolata sul totale delle retribuzioni pagate, diventa una spesa che grava direttamente sul costo delle risorse umane. Alcune regioni hanno già ridotto le aliquote per le Onlus o hanno del tutto esentato queste ultime dal pagamento (è il caso ad esempio, della Regione Lombardia, dove il tributo non è dovuto, mentre questo non avviene nella Regione Lazio). Si raccomanda quindi l'armonizzazione regionale della normativa fiscale prevedendo la riduzione o esenzione dell'IRAP per le OSC.

---

31 Relazione al Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”. L'istituto del 5 per mille è stato introdotto per la prima volta nella Legge Finanziaria per il 2006. Da rilevare che questo istituto non finanzia solo le OSC di solidarietà internazionale ma tutte le ONLUS di qualunque tipo e le organizzazioni di ricerca.

### **8.5 Imposta sul valore aggiunto (IVA): esenzione, riduzione o rimborso per le Onlus.**

Gli enti non commerciali sono soggetti all'IVA solo per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi effettuati nell'esercizio di attività commerciali o agricole. Per le attività considerate commerciali, l'IVA si determina nei modi ordinari, con possibilità di detrarre l'imposta sugli acquisti solo se contabilmente separata dall'attività istituzionale. Questo comporta che per la maggior parte degli acquisti fatti da una Onlus, l'IVA sia a tutti gli effetti un costo: in pratica, l'IVA grava sulla Onlus come sul consumatore finale. Si raccomanda l'esenzione o una riduzione delle aliquote per l'acquisto di determinati beni e servizi da parte delle Onlus, anche in coerenza con la Raccomandazione del Parlamento Europeo del 14 maggio 2012 "Riconoscere e promuovere le attività di volontariato transfrontaliero nell'UE" (2011/2293(INI)).

### **8.6 Stipulare accordi bilaterali per evitare la doppia imposizione**

Alcuni paesi partner obbligano il personale espatriato impiegato nei progetti di cooperazione al pagamento delle imposte sul reddito, anche se questi già le pagano in Italia. Questa doppia imposizione comporta un aggravio di costi ingiustificato e molto gravoso che potrebbe essere superato stipulando o rinnovando alla loro scadenza gli accordi bilaterali tra l'Italia e i singoli paesi partner.

## GRUPPO 8: RUOLO DELLE DIASPORE E COMUNITÀ MIGRANTI NELLA COOPERAZIONE: OLTRE LE RIMESSE

**Parole chiave della discussione:** costo delle rimesse, consumo e investimento, fuga dei cervelli, migrazione di ritorno, imprenditorialità.

**Moderatore:** Morghen Andrea (Provincia Autonoma di Trento), Sarfatti Caterina (Comune di Milano)

**Facilitatore:** Toth Basilio (Ministero degli Affari Esteri - DGMO)

**Partecipanti:** Baggio Fabio (Transcode), Beltrami Lia Giovanni (CIPSI), Carrara Stefania (Oxfam), Casucci Giuseppe (UIL), Ceravolo Claudio (LINK 2007), Conдини Crisitina (FELCOS-Umbria), Danesh Kurosh (CGIL), Falzetti Luigi (ABI), Ferro Anna (CeSPI), Fresa Lucia (Comune di Bologna), Galvez José (ReteEtnica), Kouassi Raymond (BEDA), Marcocci Marco (BCC-Credito Cooperativo), Miraglia Filippo (ARCI), Morbelli Cesare (Ministero degli Affari Esteri - DGIT), Nicoletti Paolo (Etimos), Pacillo Stefania (CISL), Piazzì Luca (AOI), Piperno Flavia (Casa Internazionale delle Donne), Pompei Daniela (Ministro Cooperazione Internazionale), Rispoli Francesco (IFAD), Russo Antonia (ACLI), Schineanu Dagmar (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Segrado Chiara (CINI), Sica Marzia (ACRI), Vieri Teresa (Comune di Firenze)

### Sviluppo e Migrazioni: quali approcci?

Negli ultimi anni, le nuove strategie e i moderni paradigmi che associano fenomeno migratorio e politiche di sviluppo hanno attirato sempre più l'attenzione del dibattito internazionale che ruota attorno alla Cooperazione allo Sviluppo. La tematica che lega sviluppo e migrazioni è stata affrontata nel quadro di importanti documenti e iniziative, assunti in ambito internazionale, comunitario e nazionale.

In ambito Nazioni Unite, sono stati istituiti (2006) su iniziativa del "Dialogo di Alto Livello su Migrazione e Sviluppo", i "Global Fora on Migration and Development" e sulle basi dei "Millennium Development Goals" e del "Dialogo ad Alto Livello su Migrazione e Sviluppo" sono stati evidenziati il collegamento tra migrazione e sviluppo e la necessità di affrontare la tematica della migrazione attraverso un partenariato globale con i paesi d'origine e di transito favorendo sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

In ambito UE, il Processo di Budapest (1993) si è sostanziato in un forum consultivo aperto alla partecipazione di tutti i Paesi interessati dell'Europa Centrale, Orientale e Sud – orientale ed alle Organizzazioni Internazionali, attive nel campo della Migrazione. Alla Conferenza Ministeriale tenutasi a Praga nell'aprile 2009 è stato avviato un processo di cooperazione sul tema del fenomeno migratorio tra l'Unione Europea e i Paesi Partner dell'Europa dell'Est (il "Building Migration Partnership/BMP)". Nel dicembre 2005, l'UE ha adottato un Approccio Globale alla Migrazione (conosciuto come Global Approach to Migration and Mobility - GAMM), per affrontare il fenomeno migratorio in maniera integrata ed equilibrata, in partenariato con i Paesi terzi. Il "Processo di Rabat" (luglio 2006) e la successiva "Strategia di Dakar" evidenziano poi l'approccio unitario e sinergico per la gestione del fenomeno della migrazione e per la promozione dello sviluppo dei Paesi d'origine dei flussi migratori. Il Vertice di Lisbona (Dichiarazione di Tripoli) del dicembre 2007 ha avviato il "EU-Africa Partnership on Migration, Mobility, and Employment" che contempla incontri periodici su: a) l'organizzazione della migrazione legale; b) la lotta contro la migrazione

irregolare; c) il rafforzamento delle sinergie tra migrazione e sviluppo. L'approccio UE al fenomeno migratorio è menzionato nel Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo (2008). Gli impegni sono stati ribaditi e specificati nel "Programma di Stoccolma", del 2009.

In ambito G8, al Vertice de L'Aquila del 2009, su iniziativa italiana, è stato assunto il primo obiettivo internazionale quantificato in materia di rimesse con l'adozione dell'obiettivo, promosso dall'Italia, della riduzione del costo medio globale di trasferimento delle rimesse dal 10% al 5% in 5 anni ossia il dimezzamento degli attuali oneri generando un incremento netto del reddito dei migranti e delle loro famiglie stimato dalla Banca Mondiale partner dell'iniziativa, nell'ordine di circa 10-15 miliardi di dollari USA all'anno. L'obiettivo è stato poi adottato e rafforzato dal G20 al Vertice di Cannes del 2011.

A livello nazionale, infine, il Ministero degli Affari Esteri - Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) – Direzione Generale Unione Europea (DGUE) – Direzione Generale Italiani all'Estero (DGIT) - partecipa attivamente agli incontri relativi ai seguiti del Processo di Rabat, del Vertice UE - Africa di Lisbona, ai Dialoghi MTM (Mediterranean Transit Migration) ed all'Accordo di Cotonou (ACP), nonché ai Processi di Budapest e di Praga e al Programma di Stoccolma nell'ambito UE, nonché al "Global Forum Process on Migration and Development" (che, sulla base degli Obiettivi del Millennio e del Dialogo ad Alto Livello, avviatosi a New York nel 2006, su proposta del Segretario Generale delle Nazioni Unite, mira a promuovere un approccio ed un partenariato globale con i paesi d'origine e di transito e di destinazione, favorendo sinergie tra migrazione e sviluppo). Inoltre, il Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali (DGMO) partecipa attivamente al lavoro sulle rimesse ed in particolare in ambito G8 e G20.

## Premessa

L'incidenza dei migranti in ambito socio-economico è circoscritta in assenza di politiche coerenti a livello nazionale e transnazionale. Tra i partecipanti al Gruppo di lavoro è condivisa la necessità di sviluppare politiche di co-sviluppo che sappiano andare oltre il pur importante obiettivo della riduzione dei costi delle rimesse. A politiche dirette al sostegno e alla valorizzazione delle capacità professionali e imprenditoriali dei migranti e delle diaspore, occorre in particolare affiancare un approccio maggiormente focalizzato sui paesi d'origine, volto a favorirne lo sviluppo socioeconomico per offrire alle famiglie e alle comunità di origine nuove opportunità.

## *Triple Win*

La modalità d'intervento del co-sviluppo è diretta a valorizzare le competenze, le risorse e la mobilità dei migranti in un processo dinamico, centrato sul valore della persona e sulla rete di relazioni dei migranti nelle comunità di origine e di accoglienza. Nel solco del concetto di "co-sviluppo" si afferma anche l'approccio del "*Triple win*" (teso a far beneficiare i migranti, le società di destinazione e quelle di origine, di un vantaggio condiviso): in questa ottica il co-sviluppo può essere considerato come l'elaborazione e l'attuazione congiunta di politiche transnazionali vantaggiose per tutte le parti coinvolte. L'obiettivo del co-sviluppo, come parte di una strategia di cosmopolitismo reale<sup>32</sup>, è dunque quello di un'integrazione pro-attiva.

---

<sup>32</sup> CeSPI. Il co-sviluppo non è più inteso solo come uno strumento funzionale alla crescita socio-economica dei luoghi di origine, né

### *Right Based Approach*

La migrazione è fenomeno costante della vita umana e va regolamentato sulla base del rispetto di diritti umani, civili e di universalità ed equità di accesso ai servizi sociali. Questo modello adotta un approccio “etico” al nesso tra migrazione e sviluppo che poggia sul rispetto e la promozione di alcuni principi fondamentali (corresponsabilità, sussidiarietà, centralità della persona umana). L’elaborazione di politiche trasversali e coerenti dovrebbe tenere in considerazione il percorso migratorio nel suo complesso. I progetti volti a valorizzare il contributo degli stranieri e delle loro associazioni nell’avvio di attività generatrici di reddito o in ambiti socio-comunitari mostrano risultati promettenti ma emerge il bisogno di politiche più coerenti in ogni dimensione: economica, politica, culturale e sociale. Nel caso italiano pratiche di co-sviluppo si sono realizzate nell’ambito della cooperazione decentrata. Essendo gli enti locali attori chiave risulta fondamentale poter disporre di una cornice di riferimento complessiva e di un coordinamento tra tutti i livelli di *governance* utile a far avanzare la logica del dialogo sociale.

## Sviluppo e Migrazioni: quali azioni?

### *Coordinamento e Partenariati Transnazionali*

Il ruolo della diaspora nel legare i territori d’origine e quelli d’accoglienza è riconosciuto ma le associazioni di migranti dovrebbero essere valorizzate e messe nelle condizioni di svolgere un ruolo più centrale nel processo di miglioramento della qualità della vita nei luoghi di provenienza. Occorrerebbe poi che i programmi di cooperazione prevedano anche spese per attività in Italia, propedeutiche alla realizzazione di quelle nei paesi d’origine, che possano rivolgersi a istituzioni, associazioni e imprenditori. Un ruolo importante possono svolgere la rete diplomatica e consolare italiana e le rappresentanze consolari/ambasciate straniere in Italia. E’ auspicabile un maggiore coordinamento a livello nazionale in grado di mettere in rete istituzioni, enti locali, associazioni, imprese, ai due poli del percorso migratorio.

### *Educazione, formazione e accompagnamento*

La quasi totalità delle raccomandazioni e delle opinioni espresse nell’ambito di lavoro del gruppo si devono basare su un’opera di formazione del migrante. I migranti sono i veri “attori dello sviluppo”. Per questo motivo i Paesi d’accoglienza devono essere pronti a valorizzarne le risorse e le capacità con percorsi di formazione ed *empowerment* volti a favorire iniziative di co-sviluppo e investimenti produttivi. Inoltre, l’utilizzo di strumenti sempre più variegati e complessi per l’invio e la migliore gestione delle rimesse rende necessaria una formazione specifica volta a favorire l’inclusione finanziaria del migrante nel processo di co-sviluppo.

### *Braindrain e braincirculation*

I termini fuga di cervelli (*brain drain*), scambio di cervelli (*brain exchange*) e circolazione dei cervelli (*brain circulation*) identificano tipi di flussi di personale altamente qualificato proveniente dai PvS e dalle economie emergenti profondamente diversi. La sistematica fuga di cervelli, nonché l’esodo di lavoratori qualificati, rappresentano un processo che ha effetti depressivi sulle economie, mentre gli stessi migranti sono spesso

---

come politica di compensazione adottata dai paesi del Nord in cambio di una riduzione e di un controllo dei flussi da parte dei paesi del Sud o della disponibilità a firmare accordi di riammissione. Ma come parte di una strategia di cosmopolitismo reale: convenienza di tutti ed efficacia a gestire problematiche/opportunità transnazionali attraverso politiche transnazionali, cioè mediante accordi reciprocamente vantaggiosi tra paesi del Nord e del Sud.

relegati a svolgere funzioni non in linea con il proprio profilo educativo e professionale. Ma l'emigrazione dei lavoratori qualificati dai PvS potrebbe anche avere effetti positivi sulle economie di questi Paesi. In alcuni casi si riscontrano effetti positivi del rientro nei propri territori di provenienza di personale qualificato. È stata spesso segnalata l'importanza del "supporto al ritorno dei cervelli", anche temporaneo, nel Paese di origine. Al paradigma del *brain drain* tradizionale (dal Sud al Nord del mondo) occorrerebbe quindi affiancare in maniera complementare quello cosiddetto "circolazionista" che descrive i moti del personale altamente qualificato come policentrici, circolatori, temporanei e soggetti a fenomeni di scambio tra i Paesi di origine e quelli di accoglienza. Il paradigma tradizionale seguita a suggerirci l'importanza di propiziare la costruzione di connessioni tra gli emigrati e il paese natale (rimesse, migrazioni di ritorno ecc.). L'assenza di adeguate connessioni genera infatti: (a) l'abbassamento del livello di capitale umano della forza lavoro, (b) un gap tra rendimento sociale dell'istruzione e quello privato, (c) esternalità fiscali negative (nel senso che i lavoratori sono contribuenti).

### *Microcredito e imprenditorialità*

La realizzazione di partenariati con istituzioni finanziarie nei paesi d'origine favorirebbe l'attivazione di specifici programmi di microcredito. Risulta opportuna la definizione di un'infrastruttura che consenta di [far leva sulla] rete diffusa delle istituzioni di micro-finanza nei Paesi di origine dei migranti ed i conseguenti rapporti di credito/debito già in essere, per favorire trasferimenti monetari a basso costo tra l'Italia e questi Paesi. È evidente il beneficio di un adeguato processo di formazione. Dal punto di vista socio-economico esistono infatti altri canali attraverso i quali il potenziale sviluppo costituito dalla migrazione internazionale può esprimersi e rendersi efficace, come ad esempio le rimesse collettive delle comunità migranti, gli investimenti in patria non necessariamente legati ad un effettivo ritorno, e lo scambio di conoscenze a tutti i livelli.

### *Le rimesse*

Il tema è molto attuale. Un recente studio della Fondazione Leone Moressa indica che gli stranieri che vivono in Italia hanno inviato, nel 2011, 7,4 miliardi di euro di rimesse, registrando un aumento del 12,5% rispetto all'anno precedente. Le rimesse sono inoltre importanti per la creazione di sviluppo da "tripla w" e soggette a cambiamenti grazie all'innovazione tecnologica e alla diffusione di nuovi prodotti finanziari<sup>33</sup>. La canalizzazione delle rimesse e l'inclusione finanziaria dei migranti sono oggi parte delle strategie di sviluppo delle banche e del sistema finanziario italiano in generale. Attraverso l'intermediazione e la facilitazione di soggetti pubblici (Cooperazione allo sviluppo e MAE) e privati (centri studi, ONG, associazioni no profit, fondazioni) potrebbe essere possibile favorire una strategia di sistema.

È necessario un processo di formazione e di inclusione finanziaria per i migranti e le loro famiglie sulle possibilità, vecchie e nuove, legate alle rimesse. Si evidenziano progetti come il sito [www.mandasoldiacasa.it](http://www.mandasoldiacasa.it), finanziato dalla Cooperazione Italiana (Ministero Affari Esteri-DGCS) e attraverso il programma WMIDA (MIDA Donne), e i passi avanti che il nostro Paese sta facendo sulla riduzione dei costi d'invio delle rimesse in attuazione degli impegni ed obiettivi assunti in particolare al Vertice G8 de L'Aquila (2009) e al Vertice G20

<sup>33</sup> ENM. Un esempio riguarda il tema della riduzione dei costi di commissione del money transfer. Infatti la diffusione negli ultimi anni della telefonia mobile nei paesi in via di sviluppo, in particolare in Africa, ha portato alla nascita di un importante fenomeno, il Mobile Money Transfer, ovvero il trasferimento di denaro fra persone attraverso il cellulare. Questa soluzione, che funziona in particolare laddove la moneta elettronica e i conti bancari hanno scarsa diffusione, include sia i Mobile Remittance – trasferimento di denaro da un immigrato verso la propria famiglia che si trova nel Paese di origine – sia i trasferimenti P2P, cioè trasferimenti di denaro "person to person" per ricaricare carte prepagate o trasferire credito telefonico. [...] Per quanto riguarda i prodotti finanziari collegati alle rimesse, stanno riscuotendo un notevole interesse i cosiddetti "diaspora bond" ovvero obbligazioni emesse da uno Stato con lo scopo di finanziare opere di infrastruttura sociale o economica (strade e ospedali, per esempio). Questi titoli vengono offerti tra gli altri anche alle diaspore all'estero, interessate sia ad investire parte del proprio risparmio in modo remunerativo sia a contribuire allo sviluppo del proprio paese.

di Cannes (2011)<sup>34</sup>.

La promozione di programmi volti alla valorizzazione del risparmio dei migranti nel paese d'accoglienza e in quello d'origine è anche molto importante. La riduzione del costo della remessa, è essenziale per favorire investimenti e sviluppo ma si dovrebbe accompagnare a un processo che consenta di valorizzare tutta la catena di creazione e allocazione del risparmio del migrante. I migranti sono anche portatori di culture/pratiche legate ai rapporti economici con il paese d'origine (commercio, piccoli investimenti, turismo, circolazione di competenze) e sono agenti economici transnazionali. Resta fermo il principio che le rimesse non sono alternative ai fondi per la cooperazione allo sviluppo, bensì complementari.

#### *Welfare transnazionale e sviluppo comunitario*

Oltre alla dimensione economica della migrazione, anche quella socio-culturale assume una rilevanza sempre maggiore. Le associazioni dei migranti si caratterizzano per il sostegno delle comunità di provenienza attraverso l'attivazione di progetti sociali, culturali o di microimprenditorialità sia nel Paese d'origine sia in quello di destinazione. La dimensione umana e familiare della traiettoria migratoria porta inevitabilmente ad una riflessione sul tema del welfare transnazionale<sup>35</sup>. Oltre al *brain drain* al *brainwaste*, esiste il *care drain* – un drenaggio delle risorse di cura – dal paese d'origine<sup>36</sup>. Fra i progetti in elaborazione per un maggiore coinvolgimento dei migranti c'è la creazione di strumenti di investimento che consentano ai migranti di utilizzare le risorse finanziarie provenienti dagli accantonamenti previdenziali italiani per investimenti produttivi sostenibili nei Paesi d'origine, generatori di sviluppo locale e di occupazione.

#### *Ritorno e reinserimento*

Un ulteriore aspetto che merita di essere considerato è il coinvolgimento della diaspora nei percorsi di rafforzamento delle competenze professionali nell'ottica di un possibile reinserimento nel paese d'origine. Tale coinvolgimento, così come la creazione di politiche e strumenti d'investimento che consentano ai migranti di utilizzare le risorse finanziarie per investimenti produttivi sostenibili nei luoghi d'origine, entrambi punti condivisi e ripetuti, possono essere pensati anche nell'ottica di un eventuale reinserimento del migrante nel paese di provenienza.

L'idea è quella di un 'ritorno costruttivo'<sup>37</sup>. In questo senso possono essere individuate alcune 'raccomandazioni specifiche'<sup>38</sup>, realizzare percorsi di preparazione precedenti alla migrazione in Italia, realizzare percorsi di orientamento e formazione precedenti al ritorno nel paese, dotarsi di un data base delle professionalità a cui il Paese d'origine può riferirsi, accompagnare e formare alla creazione di attività imprenditoriali nel paese di ritorno e strutturare e promuovere politiche innovative che possano facilitare e favorire la coerenza tra politiche migratorie (e gestione dei flussi di ingresso non stagionali), progetti di cooperazione e co-sviluppo.

<sup>34</sup> Il trend della riduzione del costo di invio dall'Italia indica una riduzione (costo stimato al 10,2% nel 2008 al 7,6 nella rilevazione Banca Mondiale/Global Remittances Working Group della primavera 2012). La norma del 14 settembre 2011 che introduceva, su emendamento parlamentare, in Italia una tassa di bollo del 2% per i trasferimenti in denaro (e che quindi incideva negativamente sulle rimesse) è stata abrogata il 24 aprile u.s. con la legge Legge 44 del 12 aprile 2012, art.3 c.15.

<sup>35</sup> INTERSOS. Recentemente una serie di analisi di rilevanti centri di ricerca hanno iniziato a mettere in evidenza come, date alcune essenziali precondizioni, l'emigrazione dei lavoratori qualificati dai PVS possa potenzialmente avere un impatto positivo sulle economie locali, stimolando circoli virtuosi di sviluppo sia nelle comunità di origine che in quelle di accoglienza. È l'ipotesi del *braingain*, del guadagno, degli effetti positivi che potrebbe avere il *brain drain*. Essa si basa innanzitutto sulla *brain circulation*, sulla possibilità cioè di poter valorizzare le competenze dei migranti sia nei paesi di accoglienza che nei paesi di origine.

<sup>36</sup> "Welfare Transnazionale", Ediesse, 2012

<sup>37</sup> FELCOS Umbria. Un 'ritorno costruttivo' in cui il migrante possa portare non solo rimesse economiche ma anche know-how, rimesse sociali, conoscenze e competenze apprese. Per questo ci deve essere collaborazione e programmazione tra tutti i principali enti/soggetti coinvolti nel percorso di reinserimento del migrante e tra i diversi livelli di governo, locale e nazionale.

<sup>38</sup> Maturate grazie a esperienze come quelle del Ritorno Volontario Assistito (<http://www.reterirva.it>).

## Raccomandazioni

- Politiche e programmi rilevanti per i migranti a livello nazionale, regionale e locale devono fondarsi sul rispetto dei diritti umani, del principio di sussidiarietà, della centralità della persona, in tutte le sue dimensioni.
- Armonizzazione delle politiche migratorie, commerciali e dello sviluppo europee e dei paesi membri, prevedendo anche accordi comuni con i paesi di immigrazione.
- Sostegno alle autonomie locali e alle iniziative di cooperazione decentrata che coinvolgano i migranti e le organizzazioni della società civile al fine di stabilire relazioni di co-sviluppo tra territori e comunità, italiani e dei paesi di emigrazione, a livello economico, culturale e sociale.

### Formazione

- Attività di formazione rivolta ai migranti, soprattutto nel campo del *fundraising* e della cooperazione internazionale, per la fondazione/gestione di associazioni quali interlocutori privilegiati dei progetti da attivare nei paesi d'origine.
- Favorire attività di accompagnamento e di capacity building dei migranti e delle loro associazioni.
- Eventi di sensibilizzazione/diffusione che contribuiscano alla conoscenza dei Paesi di origine e delle diverse tipologie di migrazioni.
- Riconoscimento dell'Educazione alla Cittadinanza Mondiale<sup>39</sup> come ambito di attività autonoma e quindi oggetto di specifiche linee di finanziamento e/o risorse dedicate da parte di tutti i Ministeri competenti.
- Costituzione di un tavolo interministeriale Cooperazione Internazionale/MIUR/Esteri insieme alle ONG che si occupano di ECM, per una revisione dei curricula e, conseguentemente, della formazione iniziale e permanente degli insegnanti, in ottica interculturale e basata sui diritti.
- Facilitare da un punto di vista amministrativo il riconoscimento delle competenze e dei titoli dei migranti acquisiti nei paesi di provenienza, al fine di limitare il *brainwaste*.
- Realizzare politiche/programmi che prevedano la realizzazione di percorsi di preparazione precedenti alla migrazione in Italia (preparazione linguistica, sui diritti e i doveri del vivere in Italia, sull'accesso alla casa, all'istruzione di ogni ordine e grado, alla sanità, panoramica sulla situazione culturale e socio - economica del paese di accoglienza).

### Welfare Transnazionale

- Promuovere e sostenere, anche a livello di enti locali, l'adozione di servizi e politiche familiari transnazionali (ad esempio rispetto al tema delle assistenti familiari e dei ricongiungimenti familiari), perché sia superato il rischio di fondare le nostre politiche di welfare familiare sulla disgregazione e sullo sfruttamento delle famiglie straniere e delle madri migranti.
- Avviare un percorso legislativo che permetta ai migranti residenti nel territorio italiano di utilizzare i contributi previdenziali maturati durante il periodo di lavoro in Italia, per investimenti produttivi e altre attività nel proprio Paese d'origine.
- Promuovere politiche/iniziative che favoriscano l'invio di rimesse in casi di emergenza (come calamità naturali). Studi dell'Overseas Development Institute e della Banca Mondiale sottolineano come le rimesse assumano un'importanza fondamentale in situazioni di emergenza: un esempio recente è stato rappresentato dal caso di Haiti.

<sup>39</sup> Si tratta dell'evoluzione del termine "Educazione allo Sviluppo" utilizzato in passato.



### *Inclusione finanziaria*

- Elaborare e realizzare piattaforme finanziarie in grado di collegare i diversi attori, privati (microfinanza, banche e operatori di money transfer) e pubblici (banche centrali e istituzioni di vigilanza) da entrambe le sponde. Contestualmente, simili attività devono essere previste nel paese di ricezione delle rimesse (quindi i familiari dei migranti) attraverso percorsi e attività di educazione finanziaria, accompagnamento al risparmio e all'investimento produttivo.
- Attività di analisi/ricerca sul fenomeno delle rimesse dei migranti finalizzata a favorire il loro utilizzo "sociale" come base per l'avvio di progetti di autosviluppo sostenibile.
- Aumentare il livello di financial literacy dei migranti attraverso iniziative promosse o con il coinvolgimento delle associazioni locali di migranti.

### *Ritorno e Brain Circulation*

- Promuovere, sostenere e rafforzare progetti pilota di rientro assistito, al fine di valorizzare le competenze acquisite e i legami (anche economici) instaurati dai migranti durante la permanenza in Italia.
- Utilizzo della rete tra gli sportelli di orientamento in Italia e all'estero, per valutare concretamente la situazione nel paese di origine.
- Valorizzare al massimo il capitale individuale: accompagnando e formando (orientamento, studio di fattibilità, business plan) alla creazione di attività imprenditoriali nel paese di ritorno, anche in collaborazione tra le Camere di Commercio in Italia e all'estero; supportando il "ritorno dei cervelli", anche temporaneo, nel paese di origine; supportando gli imprenditori esteri che hanno costituito un'impresa nel paese di accoglienza; nel settore artigianale formare maestranze e professionisti specializzati e qualificati che possano tornare, per un periodo di tempo determinato, nei paesi d'origine e formare altre maestranze e professionisti che possano essere impiegati in ambiti specifici.
- Adottare, iniziando dalle figure professionali più evolute e indispensabili ai paesi di provenienza, strategie che favoriscano la migrazione circolare, con possibilità di ritorno in patria e di nuovo ingresso regolare in Italia, a vantaggio reciproco.
- Evitare le politiche che si traducono in "reti senza nodi", cioè quelle che cercano di attrarre o di connettere senza che le risorse umane emigrate possano disporre di strutture e infrastrutture per rendere efficaci le competenze dei "cervelli". Occorre inoltre propiziare la diffusione di know-how per mettere a partito i suggerimenti che provengono dai ricercatori, da esperienze virtuose, ecc...

### *Rete e collaborazioni interistituzionali*

- Favorire la costruzione di reti tra società civile, associazioni e categorie professionali ai due poli della migrazione.
- Garantire interazione e coordinamento tra enti locali, nazionali e internazionali.
- Coinvolgimento delle associazioni dei migranti nella costruzione di queste piattaforme e loro riconoscimento come attori significativi della politica di integrazione e cooperazione.
- Tavoli permanenti a livello centrale e locale di discussione e scambio di esperienze tra soggetti pubblici e privati che operano nello stesso settore, per favorire il dialogo, facilitare reti di contatti, evitare la frammentazione delle esperienze realizzate, garantirne concretamente sostenibilità e replicabilità.
- Valorizzazione e rafforzamento della rete diplomatico-consolare nei paesi importanti per i flussi migratori.
- "Garantire condizioni politiche ed economiche [...] che permettano e favoriscano lo sviluppo della microfinanza e dell'imprenditorialità. [Tale risultato] può essere raggiunto attraverso accordi bilaterali che prevedano un monitoraggio congiunto"<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Vedasi anche conclusioni Workshop "Il Rimpatrio Volontario Assistito e la Reintegrazione: cooperazione tra i Paesi di destinazione e

## Appendice

### Pratiche

Sono numerosi i progetti portati avanti da enti che fanno parte del Gruppo di lavoro su Migrazioni e Sviluppo.

Riveste grande importanza il programma Migration for Development in Africa (MIDA): un'iniziativa promossa dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) del Governo Italiano (Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana allo Sviluppo) che ha l'obiettivo di valorizzare il contributo della diaspora nello sviluppo dei paesi di origine attraverso l'identificazione di possibili sinergie tra le risorse messe a disposizione dai migranti ed i bisogni individuati nei paesi d'origine. Si tratta di una strategia di cooperazione, riconosciuta a livello internazionale come “best practice” ed adottata da organismi internazionali e nazionali, tesa a valorizzare il ruolo degli emigranti nella crescita socio-economica dei paesi di origine, attraverso l'identificazione di percorsi sostenibili di canalizzazione di risorse, reti sociali e competenze professionali degli espatriati ed attraverso la promozione di partenariati tra comunità di origine e di destinazione.

Nell'ambito della strategia MIDA, la Cooperazione Italiana, fin dal 2003, ha sostenuto i seguenti progetti:

- MIDA Ghana/Etiopia;
- MIDA Ghana/Senegal;
- Migración para el Desarrollo de América Latina (MIDLA): un programma che “pretendió evaluar el interés y desarrollar mecanismos estructurados para movilizar recursos humanos, técnicos y financieros de migrantes latinoamericanos residentes en Italia, focalizándose especialmente en los migrantes procedentes de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), y promover o apoyar su rol activo como agentes de desarrollo”<sup>41</sup>;
- Migrant Women for Development in Africa (WMIDA): “[this programme] aims at engaging West African women migrants residing in Italy in the development of their countries. The programme will support West African women migrants interested in using their remittances to establish small or medium enterprises in their countries of origin through joint ventures with Italian partners and host communities”.
- L'iniziativa [www.mandasoldiacasa.it](http://www.mandasoldiacasa.it), il sito italiano di comparazione dei costi di invio delle rimesse che vuole garantire una maggiore trasparenza e chiarezza delle informazioni, stimolando gli operatori del mercato a migliorare l'offerta a favore dei migranti. Il sito nasce dai comuni obiettivi e progetti dei partner che lo sostengono: OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni), ACLI, ARCI, ARCS, Banca Etica, CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), ETIMOS, IPSIA, UCODEP/Oxfam Italia, WWF Italia. Il sito è stato realizzato grazie al contributo e all'interesse del Ministero degli Affari Esteri (Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo e Direzione Generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale oggi Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali).

L'iniziativa “Fondazioni4Africa-Senegal”: un'occasione importante che ha lavorato sul nesso tra la migrazione e la cooperazione e sul ruolo della diaspora nelle politiche della cooperazione. Nei quattro anni di vita del progetto, promossa da quattro Fondazioni italiane di origine bancaria (Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Fondazione Cariparma) in collaborazione con quattro ONG italiane (ACRA, CISV, COOPI, COSPE), un istituto di ricerca (CESPI) e numerose associazioni di migranti della diaspora senegalese, è stato sostenuto l'attivismo ed il protagonismo di quelle associazioni che operano nelle varie regioni italiane e in Senegal. nell'ambito di un'iniziativa di sviluppo integrato in Senegal che ha previsto interventi nel settore del miglioramento di filiere agricole, della micro finanza, del turismo responsabile [...] L'iniziativa ha consentito anche di valorizzare il ruolo che le associazioni di migranti

---

quelli di origine”Progetto NIRVA Fase III – Fondo europeo per i Rimpatri Roma, 22- 23 maggio 2012,promosso da AICCRE, CIR, OIM, Oxfam Italia.

<sup>41</sup> [www.iom.int](http://www.iom.int)

senegalesi che operano in varie regioni del nord Italia (Toscana, Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte) possono giocare nella promozione dei partenariati di territorio italiani e senegalesi .

Nel 2007 Milano avvia un programma pluriennale di co-sviluppo insieme a CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale). Si tratta del programma più impegnativo sul tema in Italia, oggi ancora in corso, che ha permesso di co-finanziare numerosi piccoli progetti di cooperazione internazionale proposti dai migranti.

Milano ha scelto un approccio fondato sulla valorizzazione dei migranti e delle loro competenze, ossia dei migranti come protagonisti dello sviluppo e dell'integrazione qui e là. Il programma ha visto l'avvio di 3 bandi a progetto. Gli obiettivi del bando sono la valorizzazione del capitale umano, sociale e finanziario dei migranti presenti sul territorio milanese e della loro capacità di creare relazioni e nuove opportunità di sviluppo, con impatti nei territori di origine e di residenza. Gli esiti del secondo e del terzo Bando hanno registrato un miglioramento della qualità progettuale da parte di molte associazioni di migranti rispetto a quelli precedenti. Inoltre, il lavoro di accompagnamento indirizzato alle associazioni vincitrici del bando ha decisamente rafforzato le capacità di tali associazioni, rendendo alcuni membri importanti interlocutori nell'elaborazione delle politiche di inclusione e sviluppo della Città di Milano.

Il "TRANSCODE": "Il termine TRANSCODE è l'abbreviazione di Transnational Synergy and Cooperation for Development (Sinergia e cooperazione transnazionale per lo sviluppo). Il programma si propone di mettere in rete le ONG e associazioni migranti nei paesi di origine e quelle dei paesi di destinazione. Le prime possono essere considerate come una risposta locale istituzionalizzata all'emigrazione, giacché operano spesso da nesso tra le persone che (temporaneamente o permanentemente) sono emigrate e le famiglie e le comunità lasciati che rimangono in patria. Esse possono essere definite come 'Organizzazioni Migranti in Patria' (OMP). Le seconde, invece, si preoccupano principalmente dei migranti che vivono in uno spazio transnazionale. [...] Nella prima edizione del programma si realizzarono due laboratori. Entrambi esplorarono le possibilità di impegnarsi in collaborazioni tese a sfruttare le potenzialità di sviluppo delle organizzazioni partecipanti".

Il "Su.Pa.": "un progetto avviato dalla Regione Veneto attraverso una partnership pubblico-privata che intende promuovere il co-sviluppo. Su.Pa intende valorizzare il capitale umano, le competenze professionali acquisite durante gli anni di permanenza in Italia, ed economico dei migranti a favore del loro Paese di origine. L'approccio realmente innovativo di Su.Pa. è rappresentato dall'accompagnamento finanziario di cui i progetti d'impresa possono beneficiare e che consente di iniziare a superare uno degli ostacoli più insidiosi per lo start-up d'impresa, anche nei Paesi in via di sviluppo, rappresentato dalla difficoltà di accesso al credito. Questa situazione, che affligge imprenditori italiani e migranti intenzionati ad investire in Italia e nel paese di origine, si aggrava nel caso degli imprenditori migranti, a causa delle ridotte garanzie che questi ultimi sono in grado di fornire al sistema bancario. Per rispondere a questa esigenza diffusa la Regione Veneto ha istituito, in collaborazione con Banca Etica ed il Consorzio Etimos, un fondo di garanzia a favore dei migranti residenti in Veneto che decidano di dar vita ad un'impresa nel proprio Paese di origine, partendo dall'esperienza pilota del Senegal. Il fondo di garanzia Su.Pa. è operativo da Dicembre 2011 e si configura come un'avanguardia a livello europeo in ambito di strumenti a favore del co-sviluppo; il sistema di garanzia facilita l'accesso al credito in Senegal attraverso accordi definiti con banche ed istituzioni di micro-finanza locali, sostenendo le proposte d'impresa di maggiore qualità".

Progetto WARM - Welcome Again: Reinsertion of Migrants: nel 2005 la Caritas Italiana, in stretta collaborazione con la Caritas Albania e il Comune di Roma, ha avviato un progetto triennale, finanziato

dall'Unione Europea, per il reinserimento economico e sociale in Albania di migranti che avevano avuto un'esperienza migratoria negativa in Italia, attraverso la loro partecipazione a corsi professionali, borse di avviamento al lavoro e contributi per l'apertura di piccole e medie imprese. Più di 500 cittadini albanesi hanno beneficiato delle attività di formazione del progetto e ben 36 piccole e medie imprese sono state finanziate. Nel 2010, in continuazione con il progetto WARM e in collaborazione con IPSIA, è stata promossa una nuova iniziativa di sensibilizzazione in Italia per il Riconoscimento e formazione per i migranti rientrati in Albania grazie anche ad un cofinanziamento dal Ministero degli Affari Esteri.

La Provincia autonoma di Trento, attraverso il Cinformi – Centro informativo per l'immigrazione dell'assessorato alla Solidarietà internazionale e alla Convivenza, segue da anni il settore del lavoro di assistenza familiare sul territorio provinciale. L'attività di ricerca, in particolare, ha seguito un percorso di approfondimento che ha analizzato il fenomeno delle famiglie transnazionali, la qualificazione delle assistenti familiari straniere, i bisogni e orientamenti delle famiglie trentine e il tema del benessere psicosociale delle cosiddette "badanti". Un percorso che, in linea con le politiche migratorie espresse dal Piano Convivenza approvato dalla Giunta provinciale e attuate dal Cinformi, ha messo al centro dell'attività di studio la persona e i suoi bisogni specifici nel contesto interculturale della nuova comunità di cui le assistenti familiari presenti in Trentino fanno parte.

Inoltre, presso il Cinformi è disponibile uno sportello rivolto a lavoratrici del settore domestico e alle famiglie per avere informazioni su modalità di assunzione, aspetti contrattuali e diritti e doveri delle assistenti familiari. Gli strumenti di comunicazione del Cinformi (web, carta stampata, trasmissioni TV e radiofoniche) contribuiscono a veicolare le informazioni, le notizie e le ricerche sul tema dell'assistenza familiare, alimentando tra l'altro il dibattito e sensibilizzando l'opinione pubblica su questo particolare aspetto delle migrazioni.

Si segnala inoltre "AMITIE" (Awareness on Migrations, Development and Human Rights Through Local Partnerships) è un progetto di educazione allo sviluppo in Europa, volto ad accrescere la consapevolezza sui legami intercorrenti tra sviluppo globale, migrazioni e diritti umani al fine di promuovere il benessere di comunità e la coesione sociale. Il progetto si pone gli obiettivi specifici di migliorare la comunicazione istituzionale e di accrescere la consapevolezza dei cittadini su questi temi attraverso le principali fasi di attività del progetto: focus group sulla comunicazione con i cittadini migranti, Corso di Alta Formazione dell'Università di Bologna per funzionari di enti locali e operatori di organizzazioni non governative, workshop per docenti e per studenti di scuole secondarie e una campagna partecipata di sensibilizzazione della cittadinanza. Il progetto, coordinato dal Comune di Bologna, è cofinanziato dall'Unione Europea attraverso il Programma "DCI - Attori non statali e autorità locali nello sviluppo" e il partenariato coinvolge Brasile, Romania, Lettonia, Spagna e Italia.

Si evidenziano poi tre iniziative finanziate dalla Cooperazione Italiana (2011-12) e realizzate dall'OIM: "il corso di formazione 'Empowerment of Migrant Associations for Co-Development' (Associazioni di Migranti per il Co-sviluppo-maggio-giugno 2011 e 2012). Detto corso ha avuto come obiettivo il sostegno ad iniziative di sviluppo socio-economico e culturale dei paesi d'origine, proposte dai migranti presenti in Italia, attraverso azioni di capacity-building, destinate ad associazioni intenzionate ad avviare progetti di co-sviluppo. La seconda edizione del suddetto corso che ha avuto come obiettivo il rafforzamento delle associazioni di migranti attraverso un miglioramento delle competenze organizzative, accrescimento delle capacità progettuali, progettazione e sviluppo di attività di cooperazione internazionale, metodologie di ricerca di partnership e finanziamenti e utilizzo degli strumenti di collaborazione tra le associazioni.

Dal punto di vista delle strategie di settore della Cooperazione Italiana, particolare rilievo viene attribuito all'accordo di attuazione del Partenariato Africa – UE, che prevede strategia comune per la tematica relativa a migrazione, mobilità ed occupazione, con l'obiettivo di promuovere programmi regionali, diretti al rafforzamento della cooperazione tra i Paesi d'origine, di transito e di destinazione lungo le rotte migratorie.

In tale contesto si inserisce il 'Dialogo tra i Paesi Partners del Mediterraneo' MTM (Mediterranean Transit Migration), volto a focalizzare, nel medio e lungo periodo, le origini delle migrazioni, finalizzato al rafforzamento istituzionale delle strutture amministrative che si rivolgono alle comunità dei migranti. Nell'ambito del Dialogo MTM è stato avviato il progetto 'Linking emigrant communities for more development - Inventory of istituzional capacities and practices', promosso congiuntamente dall'ICMPD e dall'OIM e cofinanziato dalla Cooperazione Italiana, dai Paesi Bassi, dalla Francia e dalla Svizzera. Detto progetto ha rappresentato un "esercizio" volto a favorire lo sviluppo del dialogo politico ed istituzionale tra i Paesi Partner, per il rafforzamento della diaspora nel suo complesso, nonché la valorizzazione della 'diaspora policy' in ciascun Paese. In particolare, ha realizzato un inventario delle capacità istituzionali e delle pratiche adottate, per rafforzare il collegamento tra gli Stati partecipanti e le rispettive comunità di migranti ed ha istituito una piattaforma informativa, per facilitare lo scambio di informazioni. La seconda fase del progetto – 'Strengthening African and Middle Eastern Diaspora Policy through South-South Exchange (AMEDIP)' - attualmente in corso, è diretta a sviluppare le capacità dei Paesi partecipanti nel valorizzare il ruolo della diaspora in una prospettiva di cooperazione sud-sud, a consolidare i risultati raggiunti ed a condividerli con gli altri Partner del 'Dialogo MTM', nell'ambito di un approccio globale, secondo quanto sancito anche dal Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo, che enfatizza la necessità di un 'partenariato globale con i paesi d'origine e di transito che favorisce lo sviluppo delle sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo'.



## GRUPPO 9: UN'AGENDA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE MULTILATERALE

**Parole chiave della discussione:** programmazione, negoziati/replenishment, earmarking/core funding, ritorni, efficacia, agenda for change, prospettive finanziarie, cooperazione delegata, spending review.

**Moderatore:** Lippi Roberto (UIL)

**Facilitatore:** Gianturco Leone (Ufficio del Ministro Cooperazione Internazionale)

**Partecipanti:** Atzori Andrea (LINK 2007), Bazzoni Stefania (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Bettoli Matteo (Confcooperative), Burbo Stefania (Osservatorio Aids), Cappellacci Paolo (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Cappuccio Silvana (CGIL), Caramia Ilaria (ACRI), Caropreso Giorgia (Ministero dell'Ambiente), Cecchi Michele (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Coletti Chiara (FELCOS-Umbria), Del Panta Marco (Ministero degli Affari Esteri - DGUE), Di Gaetano Donato (Confindustria), Di Martino Davide (Comune di Milano), Gentile Pier Luigi (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Longinotti Lodovica (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Magni Loredana (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Mandolini Cristina (ICE), Orlando Jacopo Gabriele (Ministero dell'Agricoltura), Petrelli Francesco (AOI), Rolandi Marco (Regione Liguria), Salinari Raffaele (CINI), Settimo Riccardo (Banca d'Italia), Stevan Maria Rosa (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Vella Stefano (ISS)

### Premessa

Il mandato iniziale del gruppo era di ricercare elementi per una visione strategica comune sulla cooperazione allo sviluppo realizzata attraverso gli **organismi multilaterali**. Tuttavia, la cooperazione tramite l'**Unione Europea**, vista la sua unicità, peculiarità e anche significatività in termini di contributo finanziario dato, è stata oggetto di una trattazione separata, ma inserita in un unico documento per la aderenza di riflessioni della prima parte anche a quella realtà.

#### 1. Il multilateralismo come scelta per la *governance* di un mondo globale

Viviamo in un mondo sempre più interdipendente e complesso, caratterizzato da un impetuoso processo di globalizzazione e dall'emergere di nuovi Paesi in grado di porsi come protagonisti della scena mondiale. Gli. Una grande trasformazione è in atto, essa porta con sé opportunità, contraddizioni e fattori di crisi. **Nuovi equilibri internazionali e nuovi attori giocano un ruolo sempre più importante nell'aiuto allo sviluppo.** La multidimensionalità degli obiettivi e la pluralità dei soggetti coinvolti, in maniera diversa rispetto al passato, obbliga gli stati, le istituzioni internazionali, la società civile, il sistema produttivo ad affrontare in modo nuovo le sfide che li attendono, e a cercare **soluzioni comuni**.

Il mondo ha bisogno di un'architettura istituzionale e politica capace di dar vita a moderne ed efficaci forme di **governo globale**. Le ultime conferenze Globali promosse dalle Nazioni Unite sui grandi temi del futuro del pianeta, e in particolare la Conferenza di Rio+20, non sempre hanno corrisposto alle aspettative. La prolungata crisi economica e finanziaria che sta investendo oramai gran parte del mondo non pare trovare una coordinata ed efficace risposta a livello mondiale. Tuttavia, pur attraversando le difficoltà descritte, il **quadro multilaterale** si presenta oggi come l'ambito di elezione (o l'unica via percorribile) per affrontare e risolvere le grandi questioni su cui il futuro ci interroga. Le piattaforme sullo sviluppo approvate dalle Nazioni Unite nelle Conferenze Globali degli anni Novanta, e in particolare la **Dichiarazione del Millennio (2000)**, hanno definito una visione condivisa dello sviluppo e della lotta alla povertà, riconosciuta e legittimata a livello mondiale. La **conferenza di Monterrey (2002)** ha forgiato una definizione più ampia di finanziamento per lo sviluppo, quanto mai attuale. Particolarmente importante è inoltre la funzione di **definizione di principi, standard, regole e politiche** che è tipica del sistema multilaterale, attraverso le conferenze tematiche o l'azione degli organismi internazionali. Si tratta di principi e regole che spesso sono alla base delle decisioni della comunità internazionale e che influiscono direttamente sulle scelte dei singoli paesi

(anche a livello normativo e di politica interna), ivi compreso il nostro, in ambiti cruciali quali, ad esempio, la salute, il lavoro, la sicurezza alimentare, la protezione sociale, l'ambiente, la parità tra i generi, i diritti dei gruppi vulnerabili, ecc.

Solo **l'ambito multilaterale ha reso possibile tutto questo**. Sempre di più infatti, i problemi su cui oggi ci si interroga richiedono istituzioni sovranazionali efficaci, democratiche e responsabili. E' urgente il rilancio di una nuova stagione di politiche multilaterali a livello mondiale. Per realizzarsi compiutamente, le politiche multilaterali necessitano di **nuove regole e di un dialogo qualitativamente migliore** tra paesi, basato su pari dignità, reciprocità e partenariato, in un quadro "multistakeholder", che tenga conto di una pluralità di soggetti (società civile, mondo produttivo, etc) che, a fianco all'azione degli Stati e dei Governi, incidono oggi sullo scenario internazionale, in un'ottica di responsabilità condivise.

## 2. Il multilateralismo: scelta e vocazione per l'Italia

In un contesto come quello descritto e che oggi più che in passato riconosce le interdipendenze e giustifica un impegno di partenariato di lungo periodo su basi egualitarie, **il multilateralismo è allo stesso tempo una scelta e una vocazione per l'Italia**. Una **scelta** che il nostro Paese ha già espresso nei momenti migliori della sua storia (dal ruolo di fondatore dell'Unione Europea, alla partecipazione convinta al Sistema delle Nazioni Unite). Una **vocazione** a cui è chiamato dalla geografia e dalla storia (siamo tradizionalmente un Paese ponte di dialogo verso il Mediterraneo, l'Africa e il Medio Oriente, abbiamo comunità importanti di italiani in America Latina e in altri continenti).

Si tratta di rafforzare oggi più che mai le ragioni profonde di questa chiara opzione multilateralista, in un momento in cui si fanno più labili le differenze tra politica nazionale, europea e internazionale: una scelta consapevole, che ha risvolti internazionali e nazionali. Una scelta e una vocazione, che deve rispecchiarsi nella politica di cooperazione del nostro Paese, mettendo al centro la promozione di uno sviluppo equo e sostenibile a livello globale e risolvendo l'apparente dicotomia tra **scelte bilaterali e multilaterali**: esse vanno in sinergia, **sono i due polmoni con cui respira un sistema sano e efficace di cooperazione**.

Il sostegno finanziario e il contributo di idee dell'Italia agli organismi multilaterali ha come riferimento fondamentale gli obiettivi e gli indirizzi delle grandi conferenze internazionali e in particolare gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), alla cui definizione il nostro Paese ha attivamente partecipato. La **cooperazione multilaterale dell'Italia** si attua attraverso tre<sup>42</sup> principali canali:

1. il sostegno finanziario agli organismi intergovernativi e in particolare al Sistema delle Nazioni Unite;
2. la partecipazione al capitale delle Banche di Sviluppo (Banca Mondiale e Banche Regionali di Sviluppo, etc.) e i contributi ai Fondi di Sviluppo ad esse collegate;
3. il sostegno ai meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo<sup>43</sup>.

Malgrado il declino del nostro Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) degli ultimi anni<sup>44</sup>, l'Italia rimane **un grande contributore del sistema multilaterale**<sup>45</sup>, sia in ambito Nazioni Unite (dove siamo il sesto donatore per quanto riguarda i contributi obbligatori<sup>46</sup>), sia nelle Banche e Fondi di sviluppo (dove il nostro contributo è commisurato allo status di paese membro del G8 e del G20). Nell'ultimo decennio, l'APS multilaterale ha rappresentato in media il **63 per cento** di tutto l'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia. Tolte le cancellazioni del debito, questa percentuale sale addirittura al 78 per cento. Si tratta di un impegno storicamente notevole, anche se, in anni recenti, i **contributi volontari all'ONU**<sup>47</sup>, nonché quelli ai **Fondi di sviluppo delle Banche Multilaterali**, hanno subito un **marcato declino**, fatto che incide senz'altro negativamente sulla capacità del nostro Paese di incidere sulle scelte ed orientare l'operato di queste istituzioni. Un caso

<sup>42</sup> I trasferimenti all'Unione Europea (Bilancio e Fondo Europeo di Sviluppo) sono oggetto di una trattazione separata (cfr. più oltre).

<sup>43</sup> E' il caso degli strumenti IFFIm e AMC a sostegno dell'Alleanza Globale per i Vaccini (GAVI)

<sup>44</sup> Sono più di quindici anni che gli aiuti italiani superano a fatica lo 0,2 per cento in rapporto al PIL. La stima per il 2012 è di un APS/PIL appena dello 0,12 per cento, a fronte di una media dei paesi OCSE dello 0,31 per cento.

<sup>45</sup> Si rimanda alla Tabella a fine capitolo

<sup>46</sup> L'Italia contribuisce alle Nazioni Unite con **contributi obbligatori e contributi volontari**. I contributi **obbligatori** sono quelli dovuti in virtù delle norme che regolano lo status di membro al pagamento di una percentuale del bilancio approvato dai rispettivi Consigli di Amministrazione, definito in funzione di parametri quali la popolazione e il PIL. L'Italia contribuisce, ad esempio, al 5 per cento del bilancio regolare della FAO, dell'UNESCO e dell'ILO. I contributi **volontari** si dividono in: contributi alle spese generali (**core**) e contributi finalizzati (**non core**). I contributi volontari "**core**" sono quelli destinati a sostenere organismi che per statuto non hanno contributi obbligatori e dipendono quindi per tutte le loro attività esclusivamente dagli stanziamenti volontari dei Paesi membri. I contributi volontari "**non core**" sono quelli con i quali vengono finanziate attività legate alle priorità strategiche dei diversi donatori.

<sup>47</sup> Quali UNDP, UNICEF, UNHCR, UN WOMEN, UNRWA ecc – cfr. nota precedente.



emblematico in questo senso è quello del **Fondo Globale contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria**, dove il contributo dell'Italia, paese fondatore<sup>48</sup>, è stato praticamente azzerato, dilapidando così un patrimonio di credibilità internazionale che l'Italia aveva conquistato su una tematica cruciale per lo sviluppo e la sicurezza globale.

E' dunque urgente un **piano di riallineamento dell'APS italiano anche nel contesto multilaterale, che preveda un livello minimo di stanziamenti** ("soglia fisiologica" sotto la quale ogni tipo di azione sembrerebbe inefficiente) **con incrementi graduali, che permettano il rispetto degli impegni internazionali, garantendo un ritorno in termini di credibilità.** Tuttavia specie nell'attuale contesto di scarsità di risorse, occorre in ogni caso rafforzare **l'azione multilaterale** del nostro paese, rendendo ancor più efficaci ed effettive le scelte, concentrando gli sforzi, promuovendo le **sinergie tra bilaterale e multilaterale**, rafforzando gli strumenti di monitoraggio e promuovendo anche sui tavoli multilaterali **le eccellenze del nostro sistema-Paese**, da offrire come buone prassi per lo sviluppo. Insomma, l'aumento delle risorse a disposizione non può essere disgiunto da un **riorientamento dell'azione multilaterale dell'Italia**<sup>49</sup>, cui debbono contribuire in maniera sinergica tutte le amministrazioni coinvolte, nel rispetto delle competenze istituzionali, promuovendo il più possibile il coordinamento con tutti gli attori – istituzionali e non – che rappresentano a vario titolo il volto del nostro Paese nel contesto internazionale e di sviluppo.

### 3. Una visione strategica unitaria, condivisa e sostenuta nel tempo

Per massimizzare la capacità di influenza del nostro Paese nel contesto multilaterale, nonché garantire l'efficacia dei nostri interventi, anche a fronte delle rinnovate pressioni sulle finanze pubbliche, è necessario oggi più che in passato definire una **visione strategica unitaria e condivisa della cooperazione internazionale dell'Italia, da adottare ad alto livello (Consiglio dei Ministri, Parlamento)**, che assicuri la coerenza di tutte le politiche e il coordinamento fra le diverse istituzioni nazionali che operano a diverso titolo nel sostegno allo sviluppo, perseguendo la concentrazione su di un **numero definito di priorità del nostro Paese, sia in termini di scelte operative, che di tematiche trasversali e di priorità geografiche.** Tali priorità verranno individuate nell'ottica del perseguimento degli OSM e nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, come detto in precedenza, tenendo anche conto dell'avviato dibattito sugli OSM post-2015.

Il valore aggiunto di una **visione strategica unitaria** sarà quello di indicare al Sistema-Paese la direzione verso cui tendere, rafforzando la coerenza, permettendo all'Italia di esercitare una più forte leadership anche nell'ambito della cooperazione multilaterale. **I diversi attori del Sistema-Italia vi faranno costante riferimento nel programmare la propria azione specifica** nel rispetto delle competenze istituzionali, in un complesso e sinergico quadro di "divisione del lavoro", fatto salvo ovviamente il diritto di iniziativa rivendicato dagli attori non statali<sup>50</sup>. Ad esempio, linee guida triennali per la cooperazione allo sviluppo potranno rendere operativa la **visione strategica unitaria**, definendo gli organismi prioritari con cui stabilire partenariati strategici e dunque anche i criteri per una distribuzione più efficace dei contributi volontari e multi bilaterali<sup>51</sup> e garantendo il collegamento tra l'ambito multilaterale e quello bilaterale (anche attraverso strumenti di *blending*) e dando indicazioni per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei diversi organismi ai quali l'Italia partecipa. La visione strategica unitaria dovrebbe avere prospettiva almeno triennale, anche se nella fase attuale di scarsità di risorse potrebbe essere aggiornata annualmente. **Il documento dovrà essere selettivo**, evitando la sommatoria di tutto quello che già si fa.

La messa a fuoco di priorità e temi potrà dare corpo al **valore aggiunto che l'Italia può portare nel contesto europeo e multilaterale**, e orientare la scelta dei tavoli/contesti dove concentrare l'azione e le risorse, non solo finanziarie ma anche tecniche e umane (definizione dossier prioritari da seguire). La

<sup>48</sup> Il Fondo Globale contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria fu lanciato in occasione del G8 di Genova nel 2001

<sup>49</sup> Nel Documento di Economia e Finanza (aprile 2012), Governo e Parlamento hanno sottolineato la necessità di una "riqualificazione e razionalizzazione della spesa per cooperazione allo sviluppo (spending review: bilaterale, con valutazioni specifiche; multilaterale, attraverso una rivisitazione complessiva della presenza dell'Italia nelle varie istituzioni. A questo proposito, vale segnalare come altri paesi stanno operando. Nel 2011 il Regno Unito ha effettuato una "multilateral aid review", considerata nonostante i limiti (es. l'enfasi eccessiva su parametri quantitativi – "value for money") un benchmark. L'Australia ne ha recentemente lanciata una simile. L'Italia dovrà individuare la propria via originale, tenendo conto anche di altre esperienze multi donatori (es. MOPAN), stabilendo un set di criteri e indicatori di efficienza e di efficacia che tengano conto degli obiettivi propri della cooperazione dell'Italia e li traducano nei relativi ToRs.

<sup>50</sup> La salvaguardia del diritto di iniziativa di alcuni attori (ONG, Autorità Locali) ha rappresentato spesso un'opportunità per sperimentare nuovi temi o nuovi approcci poi fatti propri in termini di politiche generali dai governi e dalle istituzioni europee e multilaterali (esempi: microcredito, bisogni fondamentali/sviluppo umano, sostegno ai processi di decentramento e democratizzazione delle Autorità Locali ecc).

<sup>51</sup> L'essere paese ospitante di alcuni organismi (FAO, WFP, IFAD; Biodiversity, etc) è ad esempio un fattore di cui non si può non tenere conto.

**visione strategica unitaria** dovrà contenere anche adeguati meccanismi di attuazione e di controllo, in grado di garantire la coerenza tra gli indirizzi strategici e l'allocazione delle risorse. Da un'impostazione strategica di alto livello discendono infatti scelte - più dolorose in tempi di scarsità - che ogni amministrazione sarà chiamata a fare in ordine alle priorità da seguire.

Assume particolare importanza in questo contesto la **valutazione dell'efficacia degli strumenti multilaterali impiegati e delle attività svolte, con particolare riferimento alla capacità di produrre risultati nei Paesi**, anche al fine di giustificare l'attività di cooperazione allo sviluppo agli occhi dei cittadini e del Parlamento. Tali valutazioni, per le quali è necessario **stanziare ulteriori risorse**, andranno effettuate utilizzando metodologie appropriate per la definizione dei Termini di Riferimento, la disseminazione dei risultati e la retroazione, ed effettuate di preferenza **in partenariato con altri donatori**, in stretto coordinamento con le UTL, tenendo conto delle metodologie già sperimentate a livello internazionale (es. "Eight Good Practice Principles for Good Multilateral Donorship" dell'OCSE/DAC)<sup>52</sup>.

Va comunque ribadito il principio del **rispetto degli impegni presi**, sia in termini di specifici contributo che di risorse, e comunque il principio della trasparenza nel caso non si sia più nelle condizioni di raggiungerli (ad esempio lo 0,7 per cento dell'APS entro il 2015).

#### 4. Promuovere una posizione unitaria ed efficace: l'agenda italiana nei fori multilaterali

Per massimizzare l'efficacia delle posizioni italiane sui tavoli multilaterali, occorre consolidare il **coordinamento inter-istituzionale e il dialogo multistakeholder** tra i diversi attori della cooperazione internazionale del nostro paese. E' necessario altresì massimizzare il valore aggiunto della partecipazione italiana anche promuovendo l'inserimento, negli organismi internazionali, di professionalità specifiche e di alto livello, che attingano e valorizzino le eccellenze del nostro sistema-paese<sup>53</sup>.

Sui tavoli negoziali multilaterali, fatte salve le prerogative istituzionali, **l'Italia sarà più forte nella misura in cui sarà il più possibile rappresentato l'interesse generale del Paese**, e nella misura in cui si saprà attingere al patrimonio di conoscenze, eccellenze e relazioni messo a disposizione della pluralità di attori della cooperazione internazionale. Per questo, è necessario dare organicità e coerenza ai **meccanismi esistenti di consultazione permanente e strutturata** dei portatori di interessi (*stakeholder*), e istituirne all'occorrenza di **nuovi**. Si tratta di assumere un metodo da tempo sperimentato e oramai consolidato in ambito europeo, laddove pur nella differenza e autonomia di ruoli decisionali, si ricerca la **più ampia partecipazione e il maggior numero di contributi**, nella definizione dei "documenti di consenso", arricchendo la forza del sistema nel suo complesso. La complessità e le implicazioni multidimensionali di tanti dei temi trattati richiedono sempre più di poter contare su **contributi ed elaborazioni articolate e multiformi, linee guida, policy paper, position paper, studi, e documenti settoriali di indirizzo sulle tematiche principali della cooperazione, che anticipino e accompagnino i tavoli multilaterali nei quali l'Italia è chiamata a far sentire la sua voce**. In tal senso, è auspicabile rafforzare la collaborazione tra le istituzioni preposte a rappresentare l'Italia sui tavoli multilaterali, in primis il Ministero degli Affari Esteri, e il sistema italiano accademico e della ricerca che è chiamato a offrire il proprio contributo di idee, conoscenze ed elaborazioni rispetto alle sfide globali che vengono affrontate nel contesto multilaterale, stimolando quella "rete di conoscenza" utile a massimizzare le capacità del nostro paese di influire nel contesto internazionale dello sviluppo. E' altresì auspicabile che venga promosso il coinvolgimento dei sistemi territoriali nell'ambito multilaterale, anche promuovendo presso le organizzazioni internazionali quella logica di partenariato territoriale che ha dato risultati significativi in termini di solidarietà e sviluppo e che, per le caratteristiche e tradizioni del nostro paese, ha visto i sistemi territoriali italiani in prima linea a livello internazionale.

Per queste ragioni, vanno potenziati ulteriormente **sia i meccanismi di raccordo inter-istituzionale sia le prassi di consultazione permanente**, anche attraverso appositi tavoli **multistakeholder** sulla scorta delle esperienze già in essere (es. tavolo Mediterraneo, tavolo salute, etc.), specie per quegli ambiti nei quali si ritiene che l'Italia possa avere una posizione di leadership, e una voce chiara e forte sullo scenario internazionale. Questi meccanismi di concertazione hanno lo scopo di **contribuire alla definizione della posizione italiana** che l'amministrazione competente porterà nei vari contesti multilaterali in cui opera (summit, negoziati, riunioni annuali, comitati, ecc.), e di attivare meccanismi "virtuosi" di "restituzione", in

<sup>52</sup> Cfr. 2012 DAC report on Multilateral Aid, OECD, Paris, 2012, p.35. In questo contesto potrebbe giovare il rafforzamento della presenza italiana nei fori internazionali incentrati sulla valutazione.

<sup>53</sup> Da realizzarsi anche stimolando processi di *secondment* presso le organizzazioni multilaterali, focalizzando e valorizzando i programmi di *internship* ed esperti associati e seguendo attentamente le carriere dei funzionari e degli esperti italiani in tali organismi

grado di migliorare le conoscenze e la partecipazione del nostro Sistema-Paese nelle iniziative multilaterali e garantire la continuità e reciprocità nel dialogo.

In questo senso, va rilevato come già vi siano buone prassi in atto, come ad esempio il Meccanismo Informale di Consultazione DGCS-ONG sulle tematiche UE<sup>54</sup>, i tavoli di consultazione per la definizione delle Linee Guida tematiche, le riunioni di coordinamento con le Università, etc. L'attivazione di tali processi potrebbe avvenire sia con un approccio *bottom-up* (istanze/ricieste da imprese e società civile e attori della cooperazione territoriale) che *top-down*, in particolare nella fase di programmazione degli strumenti di cooperazione comunitari e internazionali. In tutti i casi, la partecipazione ai momenti di discussione ed elaborazione deve privilegiare gli organismi di rappresentanza rispetto ai soggetti singoli, anche se con una particolare attenzione alla qualità della partecipazione e alle competenze richieste.

**Consultazioni ad hoc andrebbero previste nel caso dei negoziati per il rifinanziamento periodico di meccanismi a contribuzione volontaria<sup>55</sup> richiedendo input sui documenti di policy disponibili, e nella fase preparatoria delle grandi conferenze internazionali.**

In alcuni casi è auspicabile **la partecipazione di esponenti del mondo non governativo alle attività multilaterali, e la loro inclusione nella delegazione italiana, ove possibile e nel rispetto delle regole vigenti e delle prassi delle relative istituzioni, in particolare in occasione delle grandi conferenze internazionali**, anche come segnale di incoraggiamento per le società civili dei paesi del Sud.

Inoltre, come già detto, particolare attenzione deve essere posta alla costituzione di quel network di attori della ricerca (università, centri studi, fondazioni, *think-tank*) che costituisce l'humus per l'approfondimento delle tematiche, l'analisi strategica, la sistematizzazione delle posizioni e delle esperienze essenziale per tutti coloro che si trovano ad operare sullo scenario internazionale. Questo raccordo tra centri di ricerca e di analisi, opinion-leader e amministrazioni pubbliche è parte essenziale del successo che registrano alcuni sistemi paesi al momento di proporre, orientare e guidare temi - e strumenti, e metodi – nei fori internazionali e sui tavoli multilaterali. Anche l'Italia può e deve contare su un raccordo sinergico di tali attori, al fine di valorizzare il patrimonio di esperienze e conoscenze del Paese e metterlo a disposizione. Questo meccanismo deve ovviamente funzionare in "doppia via", consentendo cioè la più ampia diffusione nel contesto nazionale delle conoscenze accumulate dagli organismi internazionali.

Tuttavia, quanto fin qui espresso non può prescindere dalla questione essenziale di un **rafforzamento del coordinamento tra le amministrazioni pubbliche**, quale chiave di successo per valorizzare l'azione dell'Italia sullo scenario multilaterale. **Infatti, in Italia la gestione dei contributi multilaterali, ripartita tra diverse amministrazioni** che detengono la competenza primaria, è secondo l'opinione di molti membri del gruppo **frammentata e poco sinergica**. Ciò, unito alla presenza di culture amministrative differenti, alla carenza di occasioni di dialogo interistituzionale strutturate tra amministrazioni, e ai problemi che possono in qualche caso nascere dal turnover del personale e dal deficit di memoria storica, può, in alcuni casi, comportare **asimmetrie informative e inefficienze**. In tale contesto occorre valorizzare le buone prassi esistenti, rafforzando i momenti di coordinamento tra le amministrazioni e promuovendo il dialogo istituzionale<sup>56</sup>. Ma soprattutto, per "contare" davvero nel contesto multilaterale risulta essenziale la capacità di sostenere con coerenza e nel tempo le posizioni ed iniziative espresse.

Si raccomanda di **promuovere il coordinamento, le comunicazioni e la circolazione di informazioni tra le amministrazioni, ad esempio attraverso riunioni più frequenti e rafforzamento del tavolo inter-istituzionale con sottogruppi ad-hoc**. La diffusione delle informazioni deve essere garantita in maniera sistematica, rendendo disponibile materiale utile, nel rispetto dei termini di confidenzialità. Ciò permetterà anche una maggiore valorizzazione politica dei diversi contributi italiani in ogni possibile occasione di rappresentanza esterna<sup>57</sup>.

## 5. Fare la differenza sullo scenario multilaterale a partire dal contesto locale.

<sup>54</sup> Questo meccanismo di "consultazione permanente e coordinato" andrebbe, in alcuni ambiti determinati, istituzionalizzato, anche attraverso meccanismi on-line e linee di ricerca mirate.

<sup>55</sup> Es. Fondo Globale per la Lotta contro l'AIDS, la Tuberculosis e la Malaria, IDA, GAVI Alliance etc.

<sup>56</sup> Vanno valorizzate alcune buone prassi esistenti quali, a titolo di esempio: la collaborazione tra amministrazioni centrali, istituti di ricerca e Regioni per il Trattato Internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura; il lavoro congiunto nei Balcani svolto nell'ambito dell'Agenzia Europea per la ricostruzione, la presentazione della cooperazione attraverso Banche e Fondi di sviluppo al Comitato Direzionale; le delegazioni "miste" precedute da un coordinamento preparatorio (MEF-Ambiente al Fondo Globale per l'Ambiente-GEF; Tesoro-MAE/DGMO guidata da un immunologo al GAVI, etc).

<sup>57</sup> Un esempio di buona prassi è la partecipazione sistematica degli ambasciatori italiani nei PVS al lancio del vaccino contro lo pneumococco – reso possibile grazie all'iniziativa AMC di cui l'Italia è paese fondatore - laddove la partecipazione e il finanziamento dell'Italia alla GAVI Alliance con sede a Ginevra è curata dal MEF).

E' noto come in misura crescente le decisioni relative alla programmazione ed esecuzione dei programmi vengano assunte sul terreno a livello di dialogo con i Paesi partner, in virtù dei principi di "ownership", del processo di deconcentrazione dell'assistenza UE e del decentramento decisionale dei soggetti multilaterali. Ormai le decisioni in materia di programmazione ed esecuzione non vengono prese solo a Bruxelles, New York, Washington, Ginevra e ma anche, forse sempre più, a Managua, Addis Abeba, Hanoi, Tunisi.

Al fine di rendere più efficace il coordinamento con gli altri Paesi donatori ed organismi internazionali presenti nei paesi in via di sviluppo, nonché al fine di garantire un'efficace partecipazione del nostro Paese ai meccanismi europei (programmazione congiunta, divisione del lavoro, cooperazione delegata) è necessario **il rafforzamento della presenza e dell'azione italiana a livello-paese**. E' necessario identificare quelle **Unità Tecniche Locali (UTL)** di cooperazione da rafforzare sul piano delle risorse umane e finanziarie, **investendo in un primo momento in modo mirato in un gruppo-pilota di paesi prioritari**. Tale rafforzamento potrà andare in parallelo con un maggiore coinvolgimento del Sistema-Italia di cooperazione presente in loco, e in particolare della società civile, non solo attraverso le riunioni periodiche tra UTL e ONG, ma anche attraverso **il coinvolgimento nei tavoli di lavoro governo-donatori, nel follow-up della fase attuativa delle iniziative multilaterali**<sup>58</sup>, anche mediante l'affiancamento di **esperti tematici** riconosciuti provenienti dalla società civile e dalle istituzioni di ricerca italiane **a sostegno di attività specifiche nel Paese partner e con gli altri donatori**, veicolando messaggi ed agende comuni attraverso una sussidiarietà attiva.

Nel caso di negoziato di programmi di cooperazione con i paesi partner, andrebbero previste **consultazioni con tutto il Sistema-Italia di cooperazione presente in loco** (es. Etiopia 2012), del quale andrebbe fatto un "inventario" - in particolare nei paesi prioritari.

Il rafforzamento della presenza e dell'azione, governativa e non, a livello locale servirebbe anche a garantire il **follow-up dei contributi italiani** all'Europa e ai multilaterali e in particolare la loro esecuzione sul campo, valutazione e successiva retroazione.

Laddove non vi sia la presenza di un'UTL o le risorse comunque non lo permettano, si ricorrerà attraverso i principi della "Divisione del Lavoro" (ambito UE), a una collaborazione di tipo operativo con altri donatori o partner presenti in loco.

Va ricordato che qualsiasi tipo di azione non può prescindere dalla centralità del rapporto di partenariato con il Paese.

## 6. Il multilaterale: un investimento strategico per l'Italia"

Oggi c'è bisogno di dire al Paese cos'è la cooperazione, a cosa serve, perché è un investimento e non un lusso o un'emorragia di risorse senza ritorni. In modo particolare è necessario **spiegare all'opinione pubblica perché investire nella cooperazione multilaterale**, qual è il valore aggiunto, quale il ritorno - e farlo anche in modo non tradizionale (es. social media).

Giustificare l'attività di cooperazione allo sviluppo agli occhi dei cittadini e aumentare la trasparenza è **precondizione per ottenere supporto dal Parlamento**, o dai Consigli Regionali. E' necessario **definire una strategia di comunicazione** per spiegare al Paese che il multilaterale, ad esempio:

- è lo strumento ideale per:
  - o il perseguimento dei **beni pubblici globali** che necessitano di fori di discussione che solo un contesto multilaterale può offrire;
  - o contribuire ai processi di prevenzione dei conflitti, mantenimento della pace, etc.... quale contributo alla **stabilità globale**;
  - o partecipare alle **dinamiche economiche** e di sviluppo, anche con riferimento ai processi di integrazione regionale;
- dispone di **strumenti migliori e più sofisticati** e aggiornati per valutare i risultati;
- consente di concentrare su obiettivi condivisi un **ammontare di risorse** che non è alla portata di nessun singolo donatore ("fare con gli altri è meglio che fare da soli");
- è un **investimento** che produce **ritorni al Sistema-Italia** perché incentiva le nostre imprese ad adottare comportamenti virtuosi e a migliorare la competitività del sistema;

<sup>58</sup> Come avvenuto ad esempio nella valutazione dell'operato dei Country Coordinating Mechanisms del Fondo Globale per la Lotta contro l'AIDS, la Tuberculosis e la Malaria in alcuni paesi.

- può **incidere sulle nostre politiche pubbliche nazionali**, migliorandole, con una ricaduta positiva sulla qualità della vita (es. politiche ambientali, diritti umani). Infatti la partecipazione alle istituzioni multilaterali è uno strumento di sviluppo per l'Italia stessa<sup>59</sup>.

E' altresì necessario fornire un'informazione il più possibile trasparente agli addetti ai lavori.

Per quanto riguarda la **relazione al Parlamento**, finora vi sono due relazioni separate (DGCS e Tesoro) che vengono presentate congiuntamente al CIPE e al Parlamento ma con formati, linguaggi, impostazioni molto differenti. Si auspica l'**armonizzazione della relazione al Parlamento in un unico documento**, in grado di integrare i contributi inizialmente predisposti delle due Amministrazioni, **superando la situazione attuale di sommatoria di due documenti distinti**, con l'inclusione, nel medio periodo, di altre amministrazioni/sogetti pubblici di cooperazione.

## 7. Valorizzare il bagaglio di esperienze e di eccellenze italiane

Per rafforzare la nostra capacità di azione sul multilaterale, è fondamentale identificare e mettere a disposizione le nostre **eccellenze e buone prassi**. La "visione strategica condivisa" deve infatti indicare quegli ambiti di azione privilegiata **che l'Italia può promuovere nei tavoli e organismi multilaterali**, in particolare in quei **settori in cui abbiamo un vantaggio comparato o buone prassi riconosciute da offrire a livello internazionale**, in ambiti quali lo sviluppo locale, il cooperativismo ed il credito rurale, la valorizzazione delle tradizioni e produzioni alimentari tipiche a "filiera corta", i sistemi sanitari di base, l'istruzione inclusiva, l'appoggio ai processi di pace, la *governance* multilivello, lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, la gestione del territorio. O ancora, tra gli altri, la concertazione sociale, la valorizzazione dell'apporto delle comunità migranti allo sviluppo delle aree di origine, la valorizzazione del patrimonio culturale, l'empowerment delle donne, ecc.

In questi ambiti di eccellenza l'Italia deve proporsi con forza sullo scenario multilaterale, rafforzando e valorizzando l'azione svolta per promuovere e orientare le *policies* e i programmi degli Organismi Internazionali e delle Banche di Sviluppo su tali tematiche. Occorre altresì rafforzare una **strategia unitaria per valorizzare proprio nei settori di eccellenza la presenza e il ruolo di personale italiano qualificato nelle istituzioni europee e multilaterali** e stimolare soprattutto la partecipazione dei giovani, sostenendone il percorso di crescita negli organismi internazionali e mantenendo il collegamento con il Sistema-Paese.

### Approccio territoriale

La "**cooperazione dei territori**" è un modello che l'Italia può offrire nell'ambito multilaterale, il quale a sua volta mette a disposizione un quadro di riferimento (metodologico, programmatico ed operativo) che permette all'azione degli attori territoriali di cooperazione un maggiore impatto. In altre parole:

- uno dei valori aggiunti che l'Italia può portare al tavolo multilaterale è la ricchezza delle **esperienze di cooperazione a livello dei territori** (cooperazione decentrata) e la sua potenzialità di maggiore efficacia e coinvolgimento di una pluralità di attori (governi nazionali, locali, società civile, settore privato) che un'azione "tradizionale" di finanziamento dello sviluppo non permette. In termini sistemici, il **decentramento territoriale italiano** rappresenta un modello da condividere verso chi mostra interesse;
- a sua volta il contesto multilaterale può offrire un **quadro di riferimento** metodologico, programmatico ed operativo capace di migliorare/rafforzare l'azione di cooperazione decentrata, armonizzandone le azioni a supporto delle strategie nazionali e locali di sviluppo territoriale, garantendo così una maggiore efficacia ed impatto del sostegno ai processi di sviluppo in atto<sup>60</sup>

L'Italia potrebbe quindi **promuovere l'idea di complementarità tra reti territoriali e quadro multilaterale**.

### Una nuova visione del *procurement*

Nel 2011 l'Italia figurava al quinto posto (dopo India, Cina, Germania e Turchia) degli aggiudicatari delle gare della Banca Mondiale per un valore superiore ai 400 milioni di dollari. Il nostro Paese si posiziona regolarmente nella 'top ten' dei paesi fornitori di beni e servizi presso le Nazioni Unite. Un dato incoraggiante

<sup>59</sup> Ad esempio, le stesse banche multilaterali di sviluppo si stanno ormai trasformando da meri strumenti di finanziamento a vere proprie "banche di conoscenza", ovvero broker capaci di connettere le soluzioni appropriate ai problemi. In questo senso la partecipazione a tali istituzioni andrebbe vista come una opportunità anche per apprendere e interscambiare soluzioni dei frontiera ai nostri problemi.

<sup>60</sup> E' il caso, ad esempio, dell'iniziativa ART dell'UNDP che promuove la collaborazione tra i governi locali e nazionali, gli attori locali ed internazionali.

e simile si ricava dal Fondo Europeo di sviluppo: dopo la Francia siamo la seconda economia europea per appalti assegnati con un rientro complessivo sul sistema economico italiano pari al contributo.

Tuttavia, in un contesto in cui i paesi emergenti (BRICSs ecc.) si aggiudicano una percentuale sempre maggiore di commesse da parte del sistema multilaterale, è necessario difendere le posizioni acquisite, sfruttando maggiormente le nostre potenzialità e valorizzando le competenze e le eccellenze italiane. In questo senso è necessario rafforzare ulteriormente la capacità del nostro sistema-paese di partecipazione attiva ai meccanismi competitivi e di *procurement* degli organismi internazionali, finanziari e non.

Occorre rafforzare la diffusione di informazioni in favore del settore privato italiano (con particolare riguardo alle PMI), tanto in fase di programmazione che di selezione. Una buona prassi è costituita dalla **piattaforma Extender**, utile strumento a carattere interistituzionale messo a disposizione gratuitamente alle imprese, che vede la partecipazione del MAE, di Confindustria, di Unioncamere, di Assocamerestero, delle Regioni e dell'agenzia ICE. Tale strumento affonda le sue radici progettuali nello Schema di concertazione Interistituzionale creato già nella metà degli anni '90<sup>61</sup>. Tuttavia, la complessità della competizione internazionale nel campo specifico del *procurement* richiede un rafforzamento di tale strumento sia mediante la partecipazione di altri soggetti rilevanti (es. MEF, associazioni di categorie), sia attraverso una sua completa riorganizzazione al fine di renderlo ancora più adatto alle esigenze delle aziende e degli altri soggetti potenzialmente interessati (ONG, istituzioni, ecc)

Il valore aggiunto della partecipazione delle nostre aziende non va ricercato soltanto nella una mera opportunità di ottenere ritorni sull'investimento pubblico nel multilaterale (commesse), ma dalla messa in campo di un "vero strumento di sviluppo" da cui traggono giovamento entrambe le parti: da un lato, il processo imprenditoriale, oltre a fornire il bene necessario o il servizio richiesto in condizioni di concorrenza, comporta ricadute positive sui paesi partner in termini di trasmissione di know-how, inclusione sociale e creazione di legame<sup>62</sup>. Dall'altro, l'esposizione a situazioni di mercato così regolate e concorrenziali accresce le competenze delle aziende italiane e le "internazionalizza". In questo senso, occorre promuovere meccanismi circolari per lo scambio di informazioni con gli attori interessati, in particolare per quanto riguarda le regole di *procurement*. E' altresì necessario definire percorsi di collaborazione tra settore privato e ONG sul terreno<sup>63</sup> e per la partecipazione a bandi di finanziamento.<sup>64</sup>

In ogni caso è necessario continuare a vigilare affinché i criteri di assegnazione degli appalti siano condizionati agli obiettivi del lavoro dignitoso, della sostenibilità ambientale e del rispetto delle norme internazionali sul lavoro.

## Politiche di sviluppo dell'UE: più Italia in Europa, più Europa in Italia

### 1. La dimensione europea

La dimensione Europea è per storia e vocazione del nostro Paese, la dimensione naturale che tende a definire una comune identità europea. Tutto ciò è tanto più vero per le politiche di cooperazione e di sviluppo del nostro continente.

<sup>61</sup> Extender è alimentato da un network di oltre 400 strutture (Ambasciate, Consolati, Camere di Commercio italiane all'estero, Unità dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane) che operano quotidianamente per coprire le esigenze informative delle imprese italiane sul mercato degli appalti internazionali e per aiutarle ad individuare nuovi traguardi di internazionalizzazione.

<sup>62</sup> In particolare, le imprese cooperative sono promotrici di processi capaci di coniugare i principi solidaristici e il know-how tecnico: il loro obiettivo è infatti quello di generare reddito, mettendo al centro la creazione di occupazione duratura e uno sviluppo economico locale inclusivo fondato su imprese democratiche e mutualistiche.

<sup>63</sup> es. costruzione di un ospedale, *capacity building* del personale sanitario

<sup>64</sup> es. bandi UE che prevedono sia piccole e medie imprese che ONG

**Le politiche di sviluppo europee sono e debbono essere sempre di più parte integrante ed essenziale della cooperazione italiana.** Nel nuovo quadro istituzionale delineato dal Trattato di Lisbona la politica di cooperazione allo sviluppo, il cui obiettivo principale è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà, rappresenta infatti una delle componenti dell'azione esterna dell'UE, cui deve essere assicurata coerenza complessiva anche a salvaguardia dei valori, degli interessi fondamentali, della sicurezza, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione (artt. 21 Trattato sull'Unione Europea-TUE e 208 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea-TFUE). A tal fine l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, assistito dal SEAE (Servizio Europeo per l'Azione Esterna), coordina gli Stati Membri nell'elaborazione e attuazione della politica estera, presiedendo anche le riunioni del Segmento Sviluppo del Consiglio Affari Esteri. L'art. 210 TFUE sottolinea peraltro che, allo scopo di favorire complementarità ed efficacia delle azioni, l'Unione e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche di cooperazione allo sviluppo

Nel quadro di riferimento europeo, risulta in modo particolarmente evidente, l'attenuarsi della differenza tra dimensione bilaterale e dimensione multilaterale. **Tanto più sarà coordinata, efficace e coerente l'azione delle istituzioni e degli attori italiani nel quadro europeo, tanto più saranno rilevanti i benefici per la cooperazione italiana e sarà forte e influente il ruolo del nostro paese nel determinare la direzione di un attore che aspira a giocare un ruolo di "Attore Globale".** Tutto questo è già da tempo evidente se consideriamo che l'Europa in quanto tale partecipa e si esprime con una unica voce e come un unico soggetto in alcuni consessi internazionali: dai summit internazionali, alle Conferenze Globali dell'ONU. In tale contesto, **l'unitarietà di concezione della politica di cooperazione allo sviluppo a livello nazionale** appare funzionale al rafforzamento della coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Tali principi di coordinamento e coerenza si riflettono anche nell'ambito del **negoziato in corso sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020**. Ad esso partecipano la Commissione, il Parlamento Europeo, gli Stati membri. Gli esiti di questo processo non sono scontati, tenuto conto anche del contesto di difficoltà e di crisi economica generale in cui esso si svolge. E' dunque importante che l'Italia continui attivamente a partecipare al negoziato, anche con l'apporto propositivo di tutti gli attori italiani coinvolti (Istituzioni centrali e locali, società civile, etc....).

Nel maggio scorso il Consiglio ha approvato le Conclusioni sulla Comunicazione della Commissione "Agenda for Change" che tracciano le future linee della cooperazione dell'UE. In parallelo si è svolto il cosiddetto **"Dialogo strutturato"**, processo consultativo promosso dalla Commissione con le Organizzazioni della società civile, le Autorità locali e il Parlamento Europeo sul tema del ruolo e valore aggiunto degli attori non-statali nella cooperazione allo sviluppo europea.

## **2. Il ruolo dell'Italia nelle politiche di sviluppo europee: potenzialità e criticità**

Nel 2011, l'Italia ha veicolato **circa la metà (il 46%) del proprio Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**, tramite i contributi obbligatori all'Unione Europea, per un totale di 1.394 milioni di euro, è il **terzo contribuente al bilancio UE, con il 13,4%** ed il quarto contribuente al Fondo Europeo di Sviluppo-FES (12,86%).

A fronte di questo **rilevantissimo ruolo di contributore deve corrispondere un peso, una capacità di influenza nel processo decisionale complessivo** e nella codeterminazione delle strategie politiche, nella individuazione dei temi prioritari. **Occorre maggiore consapevolezza della rilevanza del processo e europeo da parte dei decisori politici ed adeguati investimenti anche in termini di risorse umane**, con particolare riferimento al Ministero degli Affari Esteri.

E' urgente quindi **migliorare la partecipazione italiana ai processi decisionali dell'UE**, in modo che **la definizione dei vari strumenti finanziari renda evidente il ruolo, le priorità e il valore aggiunto**

**dell'Italia. Per definire una strategia italiana europea/multilaterale condivisa è necessario continuare a promuovere il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali che dispongono di risorse pubbliche destinate all'aiuto allo sviluppo della cooperazione internazionale rafforzando il coordinamento interistituzionale. Occorre parimenti rafforzare il coinvolgimento, consentendone una più ampia partecipazione, di attori sociali ed economici italiani: ONG, Organizzazioni del Privato Sociale e non-profit, Autorità locali, sistema delle Piccole e Medie Imprese, sistema cooperativo, Università, etc.**

Tale coordinamento ha lo scopo di ottimizzare la presenza e l'influenza italiana a livello istituzionale nella formazione delle decisioni, anche attraverso l'utilizzo pieno delle capacità, delle relazioni, del capitale sociale di tutti gli attori italiani, sia a livello di normativa primaria (regolamenti che definiscono gli strumenti di azione esterna UE) sia a valle in sede di comitato di gestione e di coordinamento con le strutture locali dell'UE. Questa azione deve mirare ad includere le priorità tematiche e gli strumenti operativi che più possono favorire la partecipazione ai bandi ed ai finanziamenti da parte del sistema produttivo, delle ONG e dei partner istituzionali all'azione di assistenza dell'UE. Grazie a questa azione, dovrebbe essere possibile massimizzare il ritorno in termini di finanziamenti per il sistema, a fronte del rilevante contributo finanziario che l'Italia eroga. I dati incoraggianti sulla partecipazione del Sistema Italia negli interventi di cooperazione allo sviluppo finanziati dall'UE, ad esempio, nei Paesi ACP<sup>65</sup> o nel quadro del Programma tematico "Attori non Statali e Autorità Locali" dello Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (DCI)<sup>66</sup>, o dei programmi di cooperazione transfrontaliera ENPI<sup>67</sup> e IPA<sup>68</sup>, e rafforzano l'impegno a proseguire nell'azione di diffusione delle informazioni, a beneficio degli attori italiani, sulla programmazione dell'UE e sulle relative opportunità di finanziamento nell'ambito degli strumenti di azione esterna dell'UE.

### 3. Le sfide proposte dai cambiamenti della globalizzazione.

All'interno di una profonda trasformazione che sta disegnando una nuova geografia del mondo, nella quale nuovi paesi assumono il ruolo di protagonisti politici ed economici, pensiamo a India, Cina, Brasile, l'Agenda for Change propone, assieme a molti elementi innovativi ed interessanti, la **"Politica di differenziazione"**, cioè un approccio in cui gli aiuti rispecchino quanto più possibile bisogni e specificità dei Paesi partner. Non c'è dubbio che **il nuovo contesto geopolitico imponga di pensare a forme e strumenti di intervento e a politiche che non contemplino solo l'aiuto allo sviluppo.** E' altrettanto vero però che il tema della povertà e dei poveri non può essere rimosso con l'adozione di criteri e parametri meramente quantitativi (es. reddito pro-capite). Bisogna ad esempio adottare un approccio **multi-criteria**

<sup>65</sup> In ambito FES i soggetti italiani - sulla base degli ultimi dati disponibili (marzo 2012) che si riferiscono al 2010 - si sono aggiudicati l'11,25% del totale delle aggiudicazioni di contratti di forniture, beni, servizi e sovvenzioni, posizionando l'Italia seconda nella graduatoria complessiva, dietro alla Francia-14,90%; le risorse aggiudicate sono pari al 17,29% della media contributiva annua dell'Italia al FES.

<sup>66</sup> Nel periodo 2007-2010 le ONG e Autorità locali italiane hanno continuato ottenuto ottimi risultati per quel che riguarda le Call for Proposals per il programma tematico in questione. In particolare, l'Italia risulta in terza posizione, dietro Regno Unito e Francia, per quel che riguarda l'Obiettivo 1a) "in-country, ovvero progetti realizzati nei singoli Paesi partner. Le ONG italiane hanno infatti ottenuto fondi per un ammontare di euro 41.540.763,89, pari all'8,27% del totale. E' invece quarta, dopo Regno Unito, Francia e Germania per le iniziative realizzate in più Paesi (Obiettivo 1b) "multi-country"), con finanziamenti per un importo di euro 7.538.801,57 pari al 7,27% del totale. Le ONG italiane hanno inoltre ottenuto poco meno di 14 milioni di Euro per le iniziative DEAR (Development Education Awareness Raising, l'equivalente dei Programmi di Informazione ed Educazione allo Sviluppo - Info Eas), Obiettivo 2, risultando al terzo posto dopo Regno Unito e Germania.

Anche le Autorità Locali italiane hanno avuto successo nelle Call for Proposals in particolare per: l'Obiettivo 1b) "multi-country", seconde solo a quelle della Francia, ma con un importo quasi identico pari a euro 10.179.563,80 ovvero il 16,95% del totale. Per l'Obiettivo 2 – DEAR l'Italia è risultata di gran lunga lo Stato membro che ha ottenuto più finanziamenti, con oltre 10 milioni di Euro, visto che la Germania, seconda in classifica, ha ottenuto circa 3,5 milioni di Euro.

<sup>67</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument, che in futuro si trasformerà in ENI (European Neighbourhood Instrument); cfr. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index_en.htm)

<sup>68</sup> Instrument for Pre-Accession Assistance; cfr. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/ipa/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/index_en.cfm)



per la definizione del "perimetro geografico" dei Paesi partner della cooperazione bilaterale dell'UE, tale da permettere che una eventuale diminuzione dell'aiuto verso certi Paesi oggi a medio reddito non significhi un "abbandono dei poveri". E' necessario quindi definire fasi di transizione, orientare le politiche di carattere economico, commerciale, degli investimenti e dei cosiddetti *blending* (mix di doni e crediti) verso le priorità dello sviluppo sociale e dell'equità. Lo stesso sostegno al bilancio degli Stati (*budget support*) che diviene per le politiche europee uno strumento di grande rilevanza potrebbe essere fortemente orientato alla realizzazione delle priorità di sviluppo sociale e di lotta alla povertà stabilite dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, con particolare riferimento a salute, sicurezza alimentare, istruzione. Oltre all'orientamento tematico è poi opportuno che il *budget support* sia integrato con *call for proposal* locali volte a promuovere il raggiungimento delle aree più periferiche ed i gruppi vulnerabili.

### La sfida della "cooperazione delegata"

La Cooperazione Italiana è impegnata ad apportare il proprio contributo all'esercizio delineato dal "Codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo", che si propone di migliorare la Divisione del Lavoro (DoL) tra i donatori europei, con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia dell'aiuto. In tale contesto, la DGCS è attivamente impegnata a superare la procedura di audit per **accedere alla modalità di Gestione Centralizzata Indiretta di programmi di cooperazione UE ("cooperazione delegata")**<sup>69</sup>. Ciò permetterà in prospettiva al nostro Sistema Paese di accrescere il proprio "valore aggiunto" nell'esecuzione delle politiche di sviluppo UE, in particolare, nei Paesi e settori individuati come prioritari e nei quali alla nostra Cooperazione sia riconosciuta una leadership in virtù di una consolidata presenza. La possibilità di gestire efficacemente tale possibilità passa evidentemente anche attraverso il potenziamento delle risorse umane e finanziarie della DGCS. La novità dello strumento andrebbe colta sia nel senso di massimizzare l'efficacia dell'utilizzo dei fondi europei, sia nel senso di progredire in una nuova dimensione europea. Non si tratta quindi di "rinazionalizzare" i fondi dati all'Europa, ma di un'opportunità di crescita comune attorno a standard europei.

### La sfida della coerenza delle politiche

Elemento centrale per far sì che l'azione dell'UE sulla scena internazionale, a partire dalle attività di cooperazione, sia fondata sui principi alla base della democrazia, dello stato di diritto dell'universalità e indivisibilità dei diritti delle persone delle libertà fondamentali, risiede altresì **nella capacità di perseguire la coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo**. Non solo perché questo principio è sancito dal Trattato di Lisbona, ma perché i temi che esso propone: **sicurezza alimentare, diritto al godimento dei beni naturali, sicurezza umana, migrazione e diritti**, evidenziano il nesso, e il rapporto di causa effetto delle politiche che realizziamo a casa nostra con quelle esterne. Ciò porta a un cambiamento di prospettiva per cui lo sviluppo dei paesi europei diviene strettamente connesso allo sradicamento della povertà e al reale perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e dei diritti fondamentali per tutti.

E' quindi importante porre la coerenza delle politiche a base dell'azione di cooperazione. Altrimenti **rischiano di essere vanificati gli impegni per l'efficacia degli aiuti, o meglio per l'efficacia dello sviluppo, stabiliti negli ultimi anni nelle varie sedi internazionali** che l'Europa nel suo complesso e quindi anche il nostro Paese si è impegnato a sancire e rispettare.

<sup>69</sup> Che prevede la gestione in loco da parte della DGCS dei fondi europei affidatigli

## La sfida dei processi di integrazione e le politiche di vicinato

Oltre alla cooperazione in senso stretto, siamo chiamati a sfruttare l'altra grande politica esterna dell'UE, denominata del "vicinato". L'Europa ha realizzato un **grande successo attraverso le politiche di allargamento e integrazione**, che l'hanno portata ad essere quella che è oggi: l'Europa dei 27. Il nostro continente ha vinto una scommessa su una frontiera, quella dell'Europa centro orientale, potenzialmente fonte di crisi e di instabilità. Essa ha dimostrato, in anni in cui si perseguivano altre strade, che i processi basati sulle politiche di inclusione e integrazione possono essere vincenti. Analogo impegno deve essere rivolto da parte dell'UE verso la riva **Sud del Mediterraneo**.

L'esperienza italiana nei Paesi e nei settori prioritari costituisce un prezioso capitale per l'UE. L'enfasi sull'importanza strategica del processo di adesione all'UE da parte dei Balcani occidentali, sull'esigenza di sostenere la Primavera araba, così come sulla collaborazione transfrontaliera fra regioni dell'UE e dei Paesi dell'area sono in buona parte frutto dell'impegno italiano.

In questo contesto e su questa **missione di "crocevia" proteso nel Mediterraneo, l'Italia svolge un ruolo fondamentale**, ponendosi pienamente come capofila, insieme ad un gruppo di Paesi mediterranei dell'Unione Europea nel portare avanti le esigenze dei Paesi della Sponda Sud del Mediterraneo, per fare giocare all'Europa un grande ruolo dando una risposta positiva ai processi di transizione democratica generatisi dalla "**Primavera araba**", sia in termini di attenzione politica vera ed efficace, che attraverso maggiori impegni e stanziamenti nelle politiche di nuovo partenariato e cooperazione. **Verso queste aree il nostro Paese, tutto il Sistema Italia, ha un ruolo da protagonista**: dalle ONG alle autorità Locali, agli attori economici, promuovendo azioni per il sostegno e il rafforzamento della società civile nei processi di transizione democratica, nei processi di decentramento e appoggio istituzionale con le Autorità Locali, le azioni di sviluppo territoriale, gli interventi di carattere economico attraverso il sistema delle imprese.

Questo impegno italiano è servito in ambito UE a focalizzare l'attenzione, ed in ultima analisi anche i finanziamenti, verso i Paesi della riva sud. Sia nell'attuale fase finanziaria che per quella futura (2014 – 2020), l'Italia ha chiesto e parzialmente ottenuto che gli strumenti UE per il vicinato fossero rafforzati in termini finanziari e destinati in percentuale adeguata al sostegno della transizione in atto nei Paesi partner mediterranei verso forme più mature di democrazia a partire da un sempre più ampio rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. E' necessario proseguire in questa direzione.

## Il ruolo dell'Europa nell'Africa sub-sahariana

Da anni paesi sub-sahariani quali Ghana, Tanzania, Sudafrica, Namibia, Botswana e Mozambico, hanno conosciuto e continuano a vivere periodi duraturi di pace, sicurezza, stabilità economica e politica e partecipazione democratica. Diversi sono i potenziali fattori di crescita del continente: lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, lo sviluppo agricolo e l'investimento nelle risorse umane creano un clima favorevole agli investimenti. Numerosi paesi africani sono ricchi di risorse naturali, che consentono un effettivo sviluppo sostenibile. Nuovi interlocutori esterni sono sempre più attratti dal potenziale economico rappresentato dall'Africa: Brasile, India, Cina, Corea del Sud, Turchia sono diventati importanti fonti di investimenti esteri e rappresentano nuovi mercati per le esportazioni di prodotti di base africani. Partner di più lunga data dell'Africa, quali Stati Uniti, Giappone e Russia dimostrano un rinnovato interesse per il continente.

Negli ultimi decenni, la Commissione Europea e i suoi Stati membri hanno concluso numerosi accordi con l'Africa come ad esempio gli accordi sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione (TDCA) con il Sudafrica, o l'Africa-EU Strategic Partnership con il coinvolgimento di governanti e parlamentari Africani ed europei, la società civile e le autorità locali.

Questa relazione consolidata negli anni prevede strumenti specifici di finanziamento europeo, che vedono anche la società civile e le autorità locali come attori principali, tanto in ambito FES che di misure previste dai programmi tematici dello Strumento di Cooperazione allo Sviluppo dell'UE (DCI)<sup>70</sup>

Vista la priorità economica e geopolitica assegnata a questa area è necessario che l'Italia continui a valorizzare al massimo i numerosi interventi in corso in questi Paesi, e a coordinare i vari attori del Sistema-Italia per una maggior azione di lobby a livello europeo, e nell'ambito del negoziato per le prospettive finanziarie 2014-2020 si giunga a definizioni di strumenti di cooperazione in linea con le priorità italiane.

## Raccomandazioni

### Generali

Elaborazione di una visione strategica unitaria e condivisa della cooperazione internazionale dell'Italia, da adottare ad alto livello (Consiglio dei Ministri, Parlamento), che assicuri la coerenza di tutte le politiche e il coordinamento fra le diverse istituzioni nazionali, che tenga conto delle eccellenze italiane e che indichi un numero definito di priorità del nostro Paese, sia in termini di scelte operative, che di tematiche trasversali e priorità geografiche.

Una visione strategica unitaria è condizione fondamentale per il rafforzamento del ruolo dell'Italia nell'ambito della coerenza dell'azione esterna dell'Unione Europea.

Adozione di un piano di riallineamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dell'Italia, anche nel contesto multilaterale, che preveda un livello minimo di stanziamenti con incrementi gradualmente, che permettano il rispetto degli impegni internazionali, garantendo un ritorno in termini di credibilità.

Rafforzamento della presenza e dell'azione italiana a livello-paese investendo in modo mirato in un gruppo-pilota di Unità Tecniche Locali (UTL), e promuovendo il coinvolgimento della società civile nel follow-up della fase attuativa delle iniziative multilaterali, e a sostegno di attività specifiche nel Paese partner e con gli altri donatori.

Promuovere una maggiore partecipazione degli attori di cooperazione del Sistema-Italia (società civile, istituzioni, mondo produttivo) alle iniziative progettuali e ai bandi di gara degli organismi internazionali.

Completare la definizione di linee guida, *policy paper*, *position paper*, e documenti settoriali di indirizzo sulle tematiche principali della cooperazione e sul complesso delle politiche di sviluppo.

Valorizzazione della presenza e il ruolo di personale italiano qualificato nelle istituzioni europee e multilaterali, e stimolare soprattutto la partecipazione dei giovani.

---

<sup>70</sup> Es. il programma *non state actors and local authorities*, il programma *edulink*, il programma *good health for all o i water*, *Energy o micro finance facilities*. Sul DCI, cfr. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm)

### **Specifiche sul multilaterale ONU, Banche e Fondi di Sviluppo**

Istituzione di meccanismi permanenti e strutturati di consultazione, nell'ambito del Tavolo Interistituzionale, e in particolare i tavoli *multistakeholder*, con l'obiettivo di contribuire alla definizione della posizione italiana nei vari contesti multilaterali.

Promuovere la partecipazione di esponenti del mondo non governativo alle attività multilaterali, e la loro inclusione nella delegazione italiana - ove possibile e nel rispetto delle regole vigenti e delle prassi delle relative istituzioni - in particolare in occasione delle grandi conferenze internazionali.

Promuovere il coordinamento tra le amministrazioni, sia in termini di comunicazione che in termini di informazione attraverso riunioni più frequenti e rafforzamento del tavolo interistituzionale con sottogruppi ad-hoc.

Prevedere risorse adeguate per la valutazione dell'efficacia degli strumenti multilaterali, da effettuarsi di preferenza in partenariato con altri donatori.

Definire una strategia di comunicazione per spiegare all'opinione pubblica perché investire nella cooperazione multilaterale, qual è il valore aggiunto, quale il ritorno.

Tendere verso l'armonizzazione della relazione al Parlamento della DGCS e del MEF in un unico documento, in grado di integrare i contributi inizialmente predisposti dalle due Amministrazioni, superando la situazione attuale di sommatoria di due documenti distinti, con l'inclusione nel medio-periodo, di altre amministrazioni/soggetti pubblici di cooperazione.

Promuovere la complementarità tra reti territoriali e quadro multilaterale, con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento, l'impatto e le efficacia dei programmi.

### **Specifiche sull'Unione Europea**

Rafforzare la capacità del nostro Paese di incidere sulla definizione delle politiche europee di sviluppo (tanto in fase di programmazione, quanto di esecuzione).

Istituire nell'ambito del Tavolo Interistituzionale per la cooperazione un Gruppo di Lavoro con la partecipazione di tutti gli attori istituzionali con l'obiettivo di contribuire alla definizione della posizione italiana nel contesto europeo. Il Gruppo potrà essere coinvolto anche in via straordinaria qualora sia necessario predisporre posizioni specifiche su consultazioni/documenti della Commissione che non trovino specifica rispondenza della visione strategica complessiva (cfr. Raccomandazioni Generali).

Continuare ad assicurare una costante sintonia tra le priorità dell'Italia, ivi incluse le Linee Guida della Cooperazione Italiana, e le posizioni che portiamo avanti in sede UE. In occasione dell'approvazione delle Linee Guida di cooperazione, aggiornarle con il recepimento, contestualizzato, delle linee strategiche dell'UE, una volta adottate.

Nei prossimi anni, sensibilizzare il Consiglio Affari Esteri, con particolare riferimento anche al suo segmento Sviluppo, sulla priorità rappresentate dal Mediterraneo e dall'Africa sub-Sahariana.

Valorizzare le opportunità derivanti dal superamento positivo dell'audit, che consente all'Italia di accedere alla modalità di "Gestione Centralizzata Indiretta di programmi di cooperazione UE", la cosiddetta "Cooperazione delegata", concentrando l'attenzione, anche attraverso il rafforzamento delle risorse umane e

adeguate forme di co-finanziamento, su alcuni Paesi prioritari da definire al più presto per favorire l'avvio di forme di collaborazione con la Commissione nell'ambito della "cooperazione delegata".

Stanziare maggiori risorse finanziarie ed umane per rafforzare le capacità delle amministrazioni (e in particolare del Ministero degli Affari Esteri) in materia di cooperazione allo sviluppo dell'UE, anche con riferimento ad expertise giuridico-amministrativo per la definizione e gestione di programmi europei, tramite rafforzamenti mirati di personale sia a livello centrale che locale. Questo rafforzamento deve essere strutturale in modo da contribuire stabilmente alla nostra capacità di monitoraggio della gestione dei finanziamenti operata dalla Commissione.

In tale ottica, si raccomanda altresì la presenza, da subito, di almeno un Esperto di cooperazione presso la nostra Rappresentanza Permanente presso l'UE, con l'obiettivo di arrivare a due unità nel medio periodo.

Sempre in tale ottica, rafforzare il ruolo di interlocuzione delle Ambasciate/UTL (alla luce della politica estera e di cooperazione allo sviluppo dell'Italia e in stretto coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri) con le Delegazioni dell'UE nei Paesi partner (in termini di scambio di informazioni, coordinamento e analisi congiunta, tanto nelle fasi di programmazione degli interventi dell'UE, quanto in quelle di monitoraggio delle iniziative in esecuzione).

In questo ambito, occorre anche promuovere attivamente la partecipazione del "Sistema Italia" alla gestione degli strumenti finanziari dell'UE attraverso:

- il rafforzamento delle attività di divulgazione, informazione e formazione dedicata ai bandi e sulla programmazione UE;
- il monitoraggio, sia a Bruxelles che in loco, dei programmi di interesse specifico per l'Italia e in particolare della loro esecuzione sul campo, valutazione e successiva retroazione

Concentrare l'azione del sistema degli attori istituzionali e sociali su questioni e temi prioritari per le politiche europee nel dibattito in corso verso il settennio 2014-2020 e in particolare:

- sul piano delle tematiche, mantenendo il focus generale sulla riduzione della povertà.
- sul piano delle priorità geografiche:
  - a. continuare a seguire con attenzione tutte le politiche dell'Unione per il Vicinato ed i Paesi in adesione e i relativi strumenti finanziari (ENPI ed IPA). In particolare, è opportuno che l'Italia continui a svolgere un'azione di monitoraggio per assicurare che fondi sufficienti siano assegnati ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo.
  - b. Assicurarsi che il negoziato sul Fondo Europeo di Sviluppo 2014-2020 garantisca un livello adeguato di risorse in particolare per l'Africa Sub-Sahariana; vigilare affinché la "budgetizzazione" del FES venga rimandata al 2020 in occasione della rivisitazione dell'accordo di Cotonou
  - c. Continuare a sostenere la proposta di istituire, in ambito DCI, il nuovo Programma Pan-africano dedicato alla realizzazione di attività trans-regionali, continentali e trans-continentali, al fine di assicurare piene complementarietà e coerenza fra le iniziative finanziate in Africa dai diversi strumenti finanziari dell'azione esterna dell'UE

Utilizzare pienamente le opportunità derivanti dalla Presidenza di turno italiana prevista per il secondo semestre del 2014. Com'è noto ogni presidente di turno contribuisce a orientare i lavori del Consiglio su temi ritenuti prioritari. Per la definizione di tali priorità sarà opportuna un'ampia consultazione da realizzarsi nel primo semestre 2013, nell'ambito delle attività preparatorie del semestre europeo di Presidenza Italiana

Gruppo*		Nome	Descrizione	Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti	Organi di governo	tipologia di contributo
1	Famiglia ONU e intergovernativi					
1.1	Fondi e Programmi	UNDP	Creato nel 1965 è l'organo principale di coordinamento e programmazione delle attività di cooperazione allo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite. Esso dà sostegno ai Pvs e a quelli in transizione in materia di definizione di strategie e di politiche di sviluppo, di rafforzamento delle capacità nazionali, coordinando l'aiuto esterno e la cooperazione Sud-Sud. Altra funzione svolta è il coordinamento del sistema Nazioni Unite nei Paesi, mediante la rete dei suoi Rappresentanti Residenti. Aree prioritarie: riduzione della povertà, raggiungimento degli MDGs, governo democratico, ambiente, energia e HIV/AIDS.	MAE	Executive Board, composto da 36 Paesi, si riunisce tre volte l'anno per esaminare e approvare attività, programmi e bilancio	volontario
		UNV	E' un'organizzazione che promuove l'inclusione dell'azione di volontariato nei programmi e progetti di sviluppo, umanitari e di peacekeeping delle organizzazioni delle Nazioni Unite.	MAE	E' amministrato da UNDP e risponde, su base biennale, al Segmento UNDP dell'Executive Board UNDP/UNFPA/UNOPS	volontario
		UNFPA	Istituito nel 1967. Il Fondo promuove politiche e fornisce assistenza in materia di dinamiche di popolazione, di salute riproduttiva e di uguaglianza di genere ai pvs e i paesi in via di transizione.	MAE	Executive Board, composto da 36 Paesi, si riunisce tre volte l'anno per esaminare e approvare attività, programmi e bilancio	volontario
		UNICEF	Istituito nel 1946, il Fondo opera per la protezione dei diritti del fanciullo, inclusi la salute, l'istruzione, la prevenzione e la lotta delle forme di sfruttamento e di abuso.	MAE	Executive Board, composto da 36 Paesi, si riunisce tre volte l'anno per esaminare e approvare attività, programmi e bilancio	volontario

NB: a) Gruppo \*: 1, include organizzazioni sussidiarie dell'Assemblea Generale; 2, raggruppa istituzioni collegate alle NU mediante accordi speciali e riportano all'ECOSOC e/o all'Assemblea Generale. Esse sono dotate di organi legislativi e finanziari propri. b) Fonte: Gruppo n. 1, 2.1 e 3. Elaborazione dati sulla base delle pubblicazioni: "The United Nations Today", UNDP, New York 2008; "Basic Facts about the United Nations", UNDP, New York 2011; siti web delle organizzazioni.

<b>Gruppo*</b>		<b>Nome</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti</b>	<b>Organi di governo</b>	<b>tipologia di contributo</b>
1.1	Fondi e Programmi	WFP	Creato nel 1961, il Programma promuove l'aiuto alimentare finalizzato alla sicurezza alimentare allo scopo di eradicare la fame e la povertà tra le popolazioni.	MAE	Executive Board, composto da 36 Paesi, si riunisce quattro volte l'anno per esaminare e approvare attività, programmi e bilancio	volontario
		UNEP	Istituita nel 1972, è la principale organizzazione delle NU per il settore ambientale, definendo l'agenda globale, promuovendo la dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile delle NU e l'uso consapevole delle risorse ambientali. Mandato specifico: coordinare la politica ambientale di sviluppo, la sua revisione e le tematiche emergenti del settore.	MAE + altri	Governing Council, 58 membri, si riunisce biennialmente (Sessione Regolare). Sono altresì convocate sedute ad hoc (Sessione Speciale). Committee of Permanent Representatives	misto a prevalenza volontaria e una minima componente obbligatoria dal bilancio regolare delle Nazioni Unite
		UNOPS	L'Organizzazione opera dal 1972, svolgendo un ruolo centrale per il sistema delle Nazioni Unite nelle attività di procurement e di gestione dei contratti, lavori civili, infrastrutture fisiche, incluso anche le attività collegate alla formazione delle competenze.	MAE	Executive Board, composto da 36 Paesi, si riunisce tre volte l'anno per esaminare e approvare attività, programmi e bilancio.	volontario
		UNHCR	Creato nel 1950, ha il mandato specifico di guidare e coordinare l'azione internazionale per la protezione mondiale dei rifugiati e di fornire soluzioni specifiche.	MAE + altri	Executive Committee composto di 87 membri che si riunisce annualmente mentre lo Standing Committee si riunisce più volte l'anno (3) per dare seguito, tra una sessione e l'altra, al lavoro dell'Executive Committee per esaminare e approvare attività, programmi e bilanci .	misto a prevalenza volontaria e una minima componente obbligatoria dal bilancio regolare delle Nazioni Unite

<b>Gruppo*</b>		<b>Nome</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti</b>	<b>Organi di governo</b>	<b>tipologia di contributo</b>
1.1	<b>Fondi e Programmi</b>	UNRWA	Istituita nel 1949 fornisce assistenza, protezione e promuove azioni di advocacy in favore dei rifugiati palestinesi in Medio Oriente: Giordania, Libano, Siria e Territori Occupati. Settori principali di intervento: istruzione, salute, assistenza di base e servizi sociali.	MAE	Advisory Commission, composta da 25 membri e 3 Osservatori, che riunisce più volte nell'anno per discutere delle attività operative dell'Agenzia e Hosts and Donor meetings, che si riunisce annualmente per discutere, promuovere la cooperazione sui temi di rilevanza per i rifugiati	volontario
		UN HABITAT	Istituito nel 1978, il Programma promuove lo sviluppo di insediamenti umani sostenibili. Aree prioritarie: alloggi di base per tutti e sviluppo di insediamenti urbani sostenibili	MAE	Governing Council, organo sussidiario dell'Assemblea Generale composto da 58 membri, si riunisce biennialmente per formulare indirizzi di policy, verificare il lavoro svolto e approvare programmi e bilanci.	misto a prevalenza volontaria e una minima componente obbligatoria dal bilancio regolare delle Nazioni Unite



Gruppo*		Nome	Descrizione	Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti	Organi di governo	tipologia di contributo
1,2	Altre Entità	UN Women *	Di recente istituzione (2010) e operativa dal 1.1.2011 ha il mandato di promuovere l'avanzamento dell'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne. In questa nuova Entità si fondono e consolidano le eredità dei mandati delle quattro esperienze istituzionali del sistema onusiano in materia di parità di genere: il Fondo per le donne (UNIFEM), la Divisione per l'Avanzamento della condizione delle Donne (DAW)-UNDESA, l'Istituto Internazionale di Ricerca e Formazione per l'Avanzamento della condizione delle Donne (INSTRAW) e l'Ufficio del Consigliere Speciale sulle Tematiche di Genere e Avanzamento delle Donne (OSAGI).	MAE	L'entità è governata da due strutture: la Commissione sullo status delle donne e l'Executive Board. La prima, composta da 45 Stati Membri, con funzione normativa, opera scelte politiche nel settore, riunendosi annualmente. La seconda, composta da 41 Paesi, indirizza, durante le tre riunioni annuali, le politiche operative dell'Entità.	misto a prevalenza volontaria e una minima componente obbligatoria dal bilancio regolare delle Nazioni Unite
		UNSSC	Creato nel 2002, ha il mandato di rafforzare la leadership e di sviluppare le competenze manageriali dell'intero sistema NU mediante il coordinamento dei programmi per l'apprendimento e la collaborazione tra le varie organizzazioni onusiane, con il fine di migliorarne la coerenza ed efficacia. Le tre aree principali di lavoro sono: sviluppo e diritti umani; pace e sicurezza; gender e formazione cross-culturale.	MAE	Board of Governors, i cui membri sono nominati dal Segretario Generale delle NU con un mandato di 2 anni estendibile per un ulteriore anno. L'attuale composizione prevede 8 Membri e 2 Ex-officio. Il Board si riunisce annualmente per esaminare e approvare politiche, attività, programmi e bilanci.	misto con una minima parte dal bilancio regolare delle Nazioni Unite

<b>Gruppo*</b>		<b>Nome</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti</b>	<b>Organi di governo</b>	<b>tipologia di contributo</b>
1,2	<b>Altre Entità</b>	UNAIDS	Istituito nel 1994, è una partnership innovativa che coinvolge organizzazioni delle NU, governi, Ong, società civile, settore privato, istituzioni globali e persone affette da HIV, e finalizzata all'accesso universale alla prevenzione, al trattamento e alla cura della malattia.	MAE	Programme Coordinating Board (PCB), composto da 22 Paesi, 1 co-finanziatori e 5 ONG, si riunisce due volte l'anno per assumere decisioni concernenti gli aspetti programmatici dell'organizzazione (politiche, strategie, finanze, monitoraggio e valutazione).	volontario
1,3	<b>Istituti di Ricerca e Formazione</b>	UNICRI	Istituto di ricerca sul crimine e la giustizia è stato fondato nel 1967 con l'obiettivo di assistere i paesi nella prevenzione del crimine, rafforzandone l'amministrazione della giustizia. Aree prioritarie di ricerca e formazione sono: sicurezza e contro-terrorismo, riforma giudiziaria, giustizia minorile, legislazione internazionale, tratta degli esseri umani, corruzione, protezione delle vittime, crimine organizzato.	MAE	Board of Trustees è composto da 7 Membri eletti e 5 ex-Officio, che svolgono il loro operato su base personale. I Membri sono nominati dal Segretario Generale delle NU. Il Board formula politiche e indirizzi, approva il programma di lavoro e il bilancio, valutando l'operato complessivo dell'Istituto.	volontario
2						
2.1	<b>Agenzie specializzate</b>	WHO	Agenzia istituita nel 1948 ha la leadership internazionale nelle questioni di salute globale, del suo coordinamento, nella ricerca, nella definizione di norme, di standard, delle politiche, del monitoraggio e nell'assistenza alle popolazioni mondiali.	MAE, Salute	Assemblea Mondiale della Sanità (193 membri) si riunisce annualmente per definire le politiche, incluse quelle finanziarie, e approva il bilancio di programma dell'Agenzia e Executive Board (34 Membri), con incontri due volte l'anno determina, rende operative le decisioni e le politiche adottate dall'Assemblea Mondiale.	misto: contributi obbligatori e volontari

Gruppo*		Nome	Descrizione	Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti	Organi di governo	tipologia di contributo
2.1	Agenzie specializzate	FAO	Creata nel 1945 con il fine di innalzare i livelli di nutrizione e la qualità delle condizioni di vita delle popolazioni rurali, di migliorare la produttività agricola, le foreste e la piscicoltura e di contribuire alla crescita economica mondiale.	MAE + altri	Conferenza delle Nazioni Membri (191 Membri+UE+ 2 Membri Associati) che si riunisce biennialmente per verificare le attività dell'Agenzia e approvare il programma di lavoro e il bilancio. il Consiglio (49 Membri), che funziona da Executive Board, è l'organo esecutivo della Conferenza, le cui riunioni la precedono e la seguono.	misto: contributi obbligatori e volontari
		ILO	Agenzia specializzata nella promozione della giustizia sociale e il riconoscimento internazionale dei diritti umani e del lavoro. Creata ne 1919 è diventata la prima Agenzia specializzata e tripartita (include rappresentanze dei lavoratori e degli imprenditori) delle NU nel 1946.	MAE + altri	Conferenza Internazionale del Lavoro (193 membri) si riunisce annualmente per definire gli standard internazionali in materia laborale e Governing Body (56 Membri: 28 Paesi, 14 Rappresentanti dei lavoratori e 14 degli imprenditori) si riunisce tre volte l'anno per dirigere le attività operative dell'Agenzia, prepara e approva il Programma di lavoro e il bilancio. Esamina altresì i casi di inosservanza degli standard ILO.	misto: contributi obbligatori e volontari
		UNESCO	Fondata nel 1946, contribuisce alla costruzione della pace, all'eliminazione della povertà, allo sviluppo sostenibile e al dialogo interculturale mediante l'istruzione, le scienze naturali, sociali e umane, la cultura, la comunicazione e informazione. Aree prioritarie: Africa e uguaglianza di genere.	MAE + altri	Conferenza Generale (193 membri) si riunisce ogni due anni per definire le politiche e approva il Programma di lavoro e il bilancio di programma dell'Organizzazione e Executive Board (58 Membri), con incontri due volte l'anno, prepara il lavoro della Conferenza e ne verifica l'attuazione delle decisioni.	misto: contributi obbligatori e volontari

<b>Gruppo*</b>		<b>Nome</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti</b>	<b>Organi di governo</b>	<b>tipologia di contributo</b>
2.1	<b>Agenzie specializzate</b>	UNIDO	Istituita nel 1966 è diventata una agenzia specializzata nel 1985 con la finalità di promuovere lo sviluppo e la cooperazione industriale per ridurre la povertà, la globalizzazione inclusiva e la sostenibilità dell'ambiente.	MAE	Conferenza Generale (174 membri) si riunisce ogni due anni per definire i principi guida, le politiche e approva il Programma di lavoro e il bilancio dell'Organizzazione. Industrial Development Board (53 Membri), con incontri due volte l'anno, revisiona la realizzazione del Programma di lavoro e il bilancio della Conferenza, verificando altresì l'attuazione delle decisioni da essa assunte. Programme and Budget Committee (27 Membri), si riunisce una volta l'anno per dare assistenza nella preparazione del Programma di lavoro e la definizione del bilancio e su altri aspetti finanziari.	misto: contributi obbligatori e volontari
2.2	<b>Banche e fondi di sviluppo</b>	IBRD	Creata nel 1944 per la ricostruzione post-bellica, è oggi la più grande banca di sviluppo, concentrata sulla riduzione della povertà.	MEF, Banca d'Italia	Il Consiglio dei Governatori rappresenta i 187 paesi membri. L'organo di indirizzo è il Comitato dei Governatori, composto da 25 Ministri o Governatori centrali, l'attività operativa è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, di composizione analoga, dove l'Italia ha un Direttore Esecutivo	partecipazione azionaria
		IDA	Sportello concessionale della Banca Mondiale, istituito nel 1960 per finanziare a credito agevolato o dono i paesi più poveri.	MEF	L'organo di indirizzo è il Consiglio dei Governatori di IBRD, in rappresentanza dei 170 paesi membri. L'attività operativa è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, di composizione analoga.	contributi volontari in occasione dei negoziati di rifinanziamento

<b>Gruppo*</b>		<b>Nome</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti</b>	<b>Organi di governo</b>	<b>tipologia di contributo</b>
2.2	<b>Banche e fondi di sviluppo</b>	IFC	Creata nel 1965 per operare direttamente con il settore privato.	MEF	Il Consiglio dei Governatori rappresenta i 182 paesi membri. L'organo di indirizzo è il Comitato dei Governatori, composto da 25 Ministri o Governatori centrali, l'attività giornaliera è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, di composizione analoga.	attraverso l'IBRD
		MIGA	Istituita nel 1988 per operare con garanzie a favore del settore privato.	MEF	Il Consiglio dei Governatori rappresenta i 175paesi membri. L'organo di indirizzo è il Comitato dei Governatori, composto da 25 Ministri o Governatori centrali, l'attività giornaliera è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, di composizione analoga.	attraverso l'IBRD
		ICSID	Foro internazionale di arbitrato sugli investimenti esteri creato nel 1966.	MEF	Il Consiglio dei Rappresentanti conta 147 membri, uno per ogni stato aderente.	attraverso l'IBRD
		GEF	Fondo istituito nel 1991 per finanziare i costi incrementali di protezione ambientale dei progetti di sviluppo.	MEF, Ambiente	Il Fondo è governato da un Consiglio di 32 membri in rappresentanza dei 182 paesi aderenti.	contributi volontari in occasione dei negoziati di rifinanziamento
		IDB	Banca istituita nel 1959 per finanziare lo sviluppo dell'America Latina e dei Caraibi.	MEF, Banca d'Italia	Il Consiglio dei Governatori rappresenta i 48 paesi membri. L'organo di indirizzo è il Comitato dei Governatori, composto da 14 Ministri o Governatori centrali, l'attività giornaliera è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, di composizione analoga, dove l'Italia ha un Direttore Esecutivo a rotazione con altri paesi	partecipazione azionaria

<b>Gruppo*</b>		<b>Nome</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti</b>	<b>Organi di governo</b>	<b>tipologia di contributo</b>
2.2	<b>Banche e fondi di sviluppo</b>	FSO	Fondo concessionale della IDB, istituito nel 1959 per finanziare a credito agevolato o dono i paesi più poveri della regione.	MEF	Governato dagli organi dell'IDB.	attraverso l'IBD
		IIC	Creata nel 1983 per operare direttamente con il settore privato in America latina e Caraibi.	MEF	L'organo di indirizzo è il Consiglio dei Governatori, che rappresenta i 44 paesi membri. L'attività operativa è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, composto da 13 membri.	attraverso l'IBD
		MIF	Fondo istituito nel 1993 per incoraggiare investimenti di piccole e medie imprese.	MEF	Il Consiglio dei Donatori conta 39 membri, uno per ogni stato aderente.	attraverso l'IBD
		AfDB	Banca istituita nel 1966 per finanziare lo sviluppo dell'Africa.	MEF	L'organo di indirizzo è il Consiglio dei Governatori, che rappresenta i 77 paesi membri. L'attività operativa è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, composto da 20 membri, , dove l'Italia ha un Direttore Esecutivo a rotazione con altri paesi	partecipazione azionaria
		AfDF	Fondo concessionale della AfDB, istituito nel 1972 per finanziare a credito agevolato o dono i paesi più poveri della regione.	MEF	Governato dagli organi dell'AfDB.	contributi volontari in occasione dei negoziati di rifinanziamento
		AsDB	Banca istituita nel 1966 per finanziare lo sviluppo dell'Asia.	MEF, Banca d'Italia	L'organo di indirizzo è il Consiglio dei Governatori, che rappresenta i 67 paesi membri. L'attività operativa è diretta dal Consiglio d'Amministrazione, composto da 12 membri, , a cui l'Italia partecipa secondo uno schema di rotazione con altri paesi.	partecipazione azionaria

<b>Gruppo*</b>		<b>Nome</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Amm.ne italiana di riferimento e altre competenti</b>	<b>Organi di governo</b>	<b>tipologia di contributo</b>
2.2	<b>Banche e fondi di sviluppo</b>	AsDF	Fondo concessionale della AsDB, istituito nel 1974 per finanziare a credito agevolato o dono i paesi più poveri della regione.	MEF	Governato dagli organi dell'AsDB.	contributi volontari in occasione dei negoziati di rifinanziamento
		CDB	Banca sub-regionale istituita nel 1970 per finanziare lo sviluppo dei Caraibi.	MEF	L'organo di indirizzo è il Consiglio dei Governatori, che rappresenta i 26 paesi membri. L'attività operativa è diretta da un Consiglio d'Amministrazione non residente, composto da 17 membri.	partecipazione azionaria
		SDF	Fondo concessionale della CDB, istituito nel 1970 per finanziare a credito agevolato o dono i paesi più poveri della regione.	MEF	Governato dagli organi dell'AsDB; è anche prevista una riunione annuale dei Donatori.	attraverso la CDB
		IFAD	Agenzia ONU istituita a Roma nel 1977 per promuovere lo sviluppo del settore agricolo.	MEF+MAE	L'organo di indirizzo è il Consiglio dei Governatori, che rappresenta i 168 paesi membri. L'attività operativa è diretta da un Consiglio d'Amministrazione composto da 17 membri.	contributi volontari in occasione dei negoziati di rifinanziamento
		EBRD	Banca istituita nel 1991 per favorire la transizione al mercato delle economie dei paesi dell'Europa centro-orientale. Mandato esteso anche ai paesi in transizione dell'ex URSS e, più recentemente, del Mediterraneo	MEF	L'organo di indirizzo è il Consiglio dei Governatori, che rappresenta i 65 paesi membri. L'attività operativa è diretta da un Consiglio d'Amministrazione composto da 23 membri, , dove l'Italia ha un Direttore Esecutivo.	partecipazione azionaria

**NOTA FINALE:** Per il totale dei contributi erogati dal complesso delle Amministrazioni italiane agli Organismi multilaterali occorre fare riferimento ai dati OCSE-DAC, reperibili all'indirizzo: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>





## GRUPPO 10: VALUTARE E COMUNICARE I RISULTATI: EFFICACIA E TRASPARENZA

**Parole chiave della discussione:** accountability, media, opinione pubblica, Parlamento, indipendenza, retroazione, ex post, impatto, rete, open data, social network, rischio fiduciario.

**Moderatore:** Palmerini Paolo (Colomba)

**Facilitatore:** Ghirelli Massimo (Ministero degli Affari Esteri - DGCS)

**Partecipanti:** Anghileri Alberto (CGIL), Antonelli Gianluca (CINI), Biggeri Mario (Università di Firenze), Brignone Giovanni (Ministero degli Affari Esteri - DGCS), Caputo Enzo (Esperto), Curcio Danila (Confcooperative), Degni Clara (Comune di Napoli), Di Blasio Lele (Colomba), Dieci Paolo (LINK 2007), Drago Elisa (UIL), Dragone Monica (Comune di Milano), Ferrari Toniolo Andrea (CISL), Francis Nzepa (BEDA), Lenti Floriana (FELCOS-Umbria), Santomartino Nino (AOI), Tarquini Alessandra (CINI), Viezzoli Maura (Università di Pavia)

### Stato dell'arte dell'Italia

La riflessione sullo stato della Cooperazione Italiana non può che partire dalla constatazione della crisi di un sistema chiamato oggi a confrontarsi con scenari e dinamiche in profonda, rapida e a volte drammatica, trasformazione. Pur immersi in questa crisi, vediamo nel cambiamento un'opportunità di crescita straordinaria che sfida, ancora una volta nella storia, la capacità del sistema Italia di sapersi interrogare, mettere in discussione, ridefinire, tramite l'utilizzo creativo delle proprie risorse migliori, innanzitutto di pensiero, ma anche di azione e, prima ancora, di valori e ideali.

Il primo sforzo necessario è di ampliare le definizioni tradizionali, includendo nella Cooperazione Italiana tutte le esperienze dei diversi attori e, soprattutto, includendo nel sistema Italia anche la società in senso ampio. La Cooperazione è espressione di una società. Non possiamo nascondere come negli anni sia cresciuto lo iato tra **un'immagine riduttiva e sbagliata della cooperazione** (talora troppo pessimista, altre volte troppo fiduciosa) e il ruolo reale giocato dall'aiuto allo sviluppo nelle relazioni con gli altri paesi. In questo modo si è inibita la diffusione di forme di solidarietà e di coinvolgimento, quindi di sostegno critico e consapevole alle politiche di cooperazione. Occorrerebbe una diversa attenzione dei mezzi di comunicazione, della classe politica e dell'opinione pubblica per i piani e le attività di cooperazione dell'Italia.

La vera sfida per la cooperazione oggi è andare oltre la dinamica della relazione d'aiuto e trasformarsi in un impegno concreto nel costruire una nuova cittadinanza mondiale. Il coinvolgimento della società - e soprattutto dell'opinione pubblica - non può quindi prescindere dal tema dell'**Educazione alla Cittadinanza Globale** (ECG). L'ECG offre gli strumenti per compiere un percorso, a cominciare dalla scuola e dall'Università, partendo dalla consapevolezza di base delle priorità dello sviluppo internazionale e dello sviluppo umano sostenibile, e passando attraverso la comprensione delle cause e degli effetti delle questioni globali, per giungere all'impegno personale e all'azione informata.

La distanza tra Cooperazione e società si è nutrita anche di una diffusa sfiducia dell'opinione pubblica - problema non solo italiano, peraltro - che vede una complessiva mancanza di efficacia in decenni di erogazione di aiuti. Lo sforzo di **valutare** l'impatto delle proprie azioni trova quindi oggi una giustificazione più profonda nella necessità di **comunicare** alla società i risultati dei propri sforzi per creare un nuovo consenso sulla Cooperazione.

Valutare vuole dire “dare un giudizio” su qualcosa. L’esercizio della valutazione, nell’ambito della cooperazione allo sviluppo, è motivato dalla necessità di comprendere quando, come e perché funziona o non funziona l’aiuto; di giudicare se i progetti, i programmi, le politiche che abbiamo messo in campo abbiano realizzato gli “obiettivi di sviluppo”, che sono a monte di ogni intervento e di ogni investimento. Ma quale idea di sviluppo ci muove? Sulla base di quali presupposti teorici, di quali visioni del mondo diamo questo giudizio, cioè valutiamo le politiche, i programmi, i progetti di cooperazione? **Il legame tra esercizio della valutazione, ai diversi livelli, e obiettivi di sviluppo deve essere lucido.**

Negli ultimi venticinque anni il modo in cui la comunità internazionale intende lo sviluppo è molto cambiato. E’ ormai riconosciuto che la crescita economica è un indicatore necessario ma non sufficiente a dare conto dello sviluppo di un Paese, e che quando si tratta di sviluppo, si fa riferimento a un fenomeno multidimensionale. Ciò evidenzia la difficoltà di rappresentare lo sviluppo, di “catturarlo” gli elementi e il movimento attraverso misure semplici. L’esercizio della valutazione degli interventi di cooperazione e la loro comunicazione implicano una chiarezza sui presupposti teorici dello sviluppo.

## 1. Valutazione

l’Italia non dispone di un sistema istituzionale di valutazione per la cooperazione, come evidenziato già nelle Peer Review OECD-DAC 2004 e 2009 dell’APS italiano. In risposta a queste raccomandazioni nel 2004 il MAE-DCGS ha proceduto all’elaborazione di Linee Guida ad hoc con relativo programma annuale delle valutazioni e – a seguito della riforma della struttura organizzativa del MAE del 2010 – ha istituito l’Ufficio IX “Valutazione in itinere ed ex post delle iniziative di cooperazione e retroazione dei risultati; visibilità dell’impegno italiano”.

A lato di queste iniziative istituzionali, molte ONG e agenzie di cooperazione internazionale, che operano nel quadro di progetti e programmi internazionali, sostenuti dall’Unione Europea, dalla Banca Mondiale e da altre organizzazioni internazionali, dispongono di politiche, metodologie e strumenti di valutazione, finalizzati nel loro insieme ad ottimizzare i benefici concreti delle risorse impiegate, migliorare le prestazioni di realizzazione, estrapolare “buone pratiche” replicabili ed estendibili. Esistono inoltre in Italia (e all’estero, tramite sinergie tra ONG e Università Italiane) strumenti formativi (Master, corsi universitari) molto centrati sul monitoraggio e la valutazione, che hanno acquisito negli anni una forte credibilità internazionale. Anche la Cooperazione decentrata si è impegnata nella messa a punto di strumenti innovativi per la valutazione, più funzionali alle iniziative di cooperazione territoriale e alle azioni di sviluppo reciproco.

Nonostante queste realtà, il “sistema Italia” appare carente in riferimento al tema della valutazione. Le positive esperienze esistenti sono scarsamente integrate tra loro e soprattutto è ancora da definire, sul piano istituzionale, una vera e propria “politica sulla valutazione” che ne definisca i compiti, chiarisca i percorsi attuativi, stabilisca metodologie standardizzate.

Gli stessi esercizi valutativi intrapresi dalla cooperazione bilaterale italiana appaiono spesso estemporanei, carenti di chiari riferimenti metodologici (termini di riferimento chiari, coinvolgimento degli *stakeholder*, previsione di meccanismi chiari e intersoggettivi di confronto sui risultati) e sembrano per lo più relegare il ruolo della valutazione a quello di un monitoraggio amministrativo. Si tende inoltre a privilegiare la valutazione “ex ante” e a ricorrere molto di rado a quella “ex post”. Si registra infine una scarsissima attitudine “istituzionale” a valutazioni “qualitative”. Ad esempio l’impatto sul territorio e le persone che lo abitano non viene quasi mai valutato se non in termini numerici (come le persone che accedono ad un determinato servizio o i beneficiari diretti e indiretti). Raramente le valutazioni vengono utilizzate per indirizzare le future programmazioni. Anche laddove vengano realizzate, le valutazioni “istituzionali” vengono raramente pubblicate e comunicate. Qualora lo siano, non si indirizzano ai paesi e alle persone destinatarie dei progetti

Su un piano più generale, inoltre, si registra il fatto che l'Italia è rimasta per molto tempo fuori da contesti internazionali nei quali le politiche e le pratiche di valutazione vengono discusse e sperimentate, quali, ad esempio, il DAC Network on Development Evaluation, con i suoi sotto-gruppi tematici.

## 2. Comunicazione

Per quanto riguarda la comunicazione, dal punto di vista programmatico, la DGCS ha formalizzato la propria strategia di comunicazione attraverso l'adozione, con Delibera del Comitato Direzionale n. 162 dell'8 novembre 2010, delle "Linee Guida Comunicazione: Comunicare la Cooperazione allo Sviluppo"; in detto documento vengono delineati (molto sommariamente) i motivi ispiratori, gli strumenti, gli obiettivi ed i target di riferimento attorno ai quali deve costruirsi e dipanarsi ogni attività di divulgazione per una coerente ed efficace azione di comunicazione della Cooperazione Italiana.

La difficoltà di comunicare all'esterno i risultati e i contenuti delle attività di cooperazione internazionale è aggravata dalla **copertura minima che i media italiani** riservano agli esteri in generale e ai paesi "emergenti" in particolare. Il largo pubblico non ha quindi la possibilità di conoscere le tematiche connesse ai paesi e agli ambiti di intervento della cooperazione italiana e delle organizzazioni a vario titolo impegnate nel settore. Appare quindi estremamente difficile creare una "cultura" della solidarietà e della donazione responsabile nonché comunicare a un vasto pubblico le attività realizzate a fronte di determinati problemi, dando evidenza di come sono stati utilizzati i soldi dei contribuenti.

La cooperazione allo sviluppo, le crisi umanitarie e i contesti geopolitici che coinvolgono e determinano processi economici e sociali e ambientali interconnessi a livello planetario sono in Italia ancora ai margini dell'agenda dei media. La comunicazione esterna di quanto la cooperazione internazionale governativa e quella della società civile realizza e produce concretamente nel nostro paese e nei paesi partner così come le analisi, proposte e buone pratiche di sviluppo, difesa dei diritti umani, lotta alla povertà e protagonismo dei soggetti più deboli è **troppo spesso rivolta a un ristretto pubblico di esperti o di soggetti già sensibilizzati**, attraverso linguaggi e strumenti che non riescono a raggiungere efficacemente l'opinione pubblica.

Esiste però una "nuova e diffusa domanda" di informazione. A fronte di cambiamenti incessanti del panorama informativo dei social media e della crisi dei media mainstream, si consolida un pubblico attento, e interessato ai temi della politica estera e della cooperazione internazionale, come testimoniato dalla vivacità delle testate cartacee e online specializzate e dalle pochissime finestre informative e di approfondimento presenti nel palinsesto generalista.

L'evoluzione delle forme e dei modelli di cooperazione, le competenze di chi realizza oggi programmi di intervento e solidarietà, le innovazioni nei processi di dialogo e condivisione di strumenti con la società civile dei paesi partner non è stata accompagnata da una lettura e analisi trasversale dei fenomeni legati alla cooperazione italiana da parte delle istituzioni che permettesse di cogliere e diffondere il suo contributo per la democrazia, la sua credibilità in termini di trasparenza e efficacia, l'indispensabile aiuto negli scenari di crisi e conflitto.

## Valore aggiunto dell'approccio italiano

Un elemento qualificante dell'approccio italiano è sicuramente il percorso intrapreso a livello istituzionale che, pur nelle carenze di cui si è detto, costituisce un'importante esperienza da valorizzare. Come riportato più sopra, con la riforma del MAE del 2010 è stato istituito presso la DGCS il nuovo Ufficio IX – Visibilità e Valutazione. Basandosi anche sull'esperienza acquisita nell'implementazione del primo Programma delle **Valutazioni**, e tenendo presente la centralità che una moderna funzione di valutazione, in linea con gli standard e le raccomandazioni elaborati in ambito OCSE/DAC e con le migliori pratiche dei principali Paesi donatori, riveste nell'ambito di un corretto ed efficace dispiegamento delle attività di Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia, l'Ufficio IX della DGCS ha provveduto a identificare un insieme di iniziative su cui condurre un processo di valutazione. La Programmazione 2012 riguarda in particolare la cooperazione bilaterale; tuttavia nella stessa occasione si è insistito sull'opportunità di analizzare l'impatto della cooperazione multilaterale e ciò sarà oggetto di ulteriori approfondimenti.

Ancora, detta Programmazione è stata elaborata in consultazione con gli Uffici della DGCS e con l'Ufficio del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, ed in coerenza con le Linee Guida sulla Valutazione in itinere ed ex post approvate dal Comitato Direzionale nel giugno 2010, che stabiliscono l'importanza di valutare gli interventi in un contesto mutato dove è prevalente una dimensione globale e di partenariato. Ciò comporta che l'esame di singole iniziative vada a informare “esercizi di valutazione più ampi, relativi a politiche, a strategie ed a strumenti di sviluppo svolti assieme alla comunità dei donatori e dei paesi partner” (cfr. Linee Guida, pag.4).

**Riguardo alla Comunicazione**, lo strumento più completo sulle attività istituzionali (e non) della Cooperazione è da 5 anni il **Portale Web** della Cooperazione Italiana e la sua Newsletter: realizzato in ambito Utc con la collaborazione di alcune Agenzie di stampa specializzate, che hanno permesso di garantire un'adeguata copertura mediatica delle principali iniziative che hanno visto coinvolta la Dgcs e le Ong italiane. Il Portale arriva in 136 Paesi del mondo, anche se per ora è pubblicato solo in lingua italiana. Importante anche il raccordo con le **Unità Tecniche Locali**, antenne della Cooperazione all'estero, che gestiscono in coordinamento con il Portale propri siti web per la comunicazione esterna, assicurando informazioni e visibilità sulle iniziative in corso nei diversi Paesi, anche con l'uso delle lingue locali.

Rilevante, ai fini comunicativi, l'**organizzazione di eventi** di notevole rilievo e impatto mediatico (ad esempio “I tesori nascosti: 10 anni di Italia in Afghanistan”, al museo MAXXI, i filmati del “CinemArena” all'Auditorium di Roma e all'Università la Sapienza, il documentario “Matteo Ricci: Nel cuore della Cina” al Palazzo delle Esposizioni, il volume “L'Italia con l'Iraq”) che, nel presentare alcune best practices della Cooperazione ad un pubblico più ampio dei soliti “addetti ai lavori”, hanno valorizzato in modo particolarmente efficace l'apporto complessivo dell'aiuto italiano nei Pvs.

Dal punto di vista dell'**Educazione allo sviluppo**, per molti anni la DGCS ha finanziato costantemente numerose iniziative delle Ong, alcune di grande rilevanza e notevole impatto sul territorio. Negli ultimi anni, mentre a livello istituzionale i relativi finanziamenti alle Ong sono diminuiti drammaticamente, si è distinta l'**Università** italiana: che si è gradualmente attrezzata per offrire una formazione universitaria e post universitaria di qualità nel campo dello sviluppo e cooperazione. Dopo il primo Master in Cooperazione e Sviluppo nato all'Università di Pavia nel 1997, grazie alla collaborazione con tre ONG e con il MAE, molti altri ne sono seguiti. E sono nati, in diverse Università, corsi specifici sulla Cooperazione allo sviluppo, che oggi producono giovani formati e informati sui temi e sulle attività operative della Cooperazione. L'esperienza accademica italiana in questo settore è sicuramente uno dei punti di partenza più qualificanti per l'istituzione, prima ancora che di un sistema, di una vera cultura della cooperazione allo sviluppo.

## Raccomandazioni specifiche

### 1. Valutazione

**Raccomandazione 1. Rafforzamento sistema istituzionale esistente**, in particolare il rafforzamento della Sezione Valutazione in seno all'Ufficio IX. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, idealmente, si dovrebbe arrivare a determinare una corrispondenza biunivoca, espressa in termini di percentuale, tra il budget complessivo destinato alle iniziative di cooperazione e quello attribuito alla valutazione di dette iniziative. Occorrerebbe strutturare maggiormente la fase di identificazione e programmazione delle iniziative da sottoporre a valutazione, con un più esteso coinvolgimento degli Uffici territoriali e tematici della DGCS nonché dell'Ufficio VIII, del Nucleo di Valutazione Tecnica e dell'Unità Tecnica Centrale. In questo modo, si riuscirebbe ad assicurare, da un lato, una più stretta corrispondenza dell'attività di valutazione con le priorità strategiche della DGCS, e dall'altro, una maggiore coerenza e "consequenzialità" tra la valutazione "ex ante" dei progetti e programmi di cooperazione con quella "in itinere" ed "ex post". Inoltre sarebbe opportuno pianificare un processo di revisione e aggiornamento delle Linee Guida sulla Valutazione della DGCS e del Manuale Operativo<sup>71</sup>, da realizzarsi con il coinvolgimento di tutti i possibili *stake-holder* (Uffici DGCS, NVT, UTC, Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, ONG, associazioni della società civile, esperti di valutazione, etc. ), con la finalità di recepire le più recenti istanze sul tema della valutazione.

Un' ulteriore fonte per lo sviluppo di competenze utili alla valutazione è rappresentata dall'esperienza che hanno maturato le autorità italiane in altri settori dell'amministrazione. Ad esempio, nella valutazione delle politiche comunitarie, in particolare dei fondi strutturali. L'esame dei metodi impiegati e dei risultati ottenuti da quest'esperienza domestica ormai più che decennale di valutazione potrebbe fornire un utile punto di riferimento anche in merito al percorso da seguire per rafforzare e migliorare la valutazione della cooperazione italiana allo sviluppo. Questo processo di apprendimento e scambio inter-istituzionale di esperienze può rappresentare un primo passo concreto verso l'attuazione di un approccio mirato a costruire una base più solida per la valutazione della cooperazione allo sviluppo.

**Raccomandazione 2. Migliore definizione di finalità e oggetto delle valutazioni.** E' importante che la valutazione guardi all'impatto delle politiche e dei progetti che le sostengono sul cambiamento sostenibile – a lungo termine – delle condizioni di vita delle popolazioni beneficiarie, e identifichi le relazioni di causalità e i meccanismi attraverso cui tali politiche e i relativi progetti hanno influenzato il cambiamento. Per questo, specie nelle valutazioni di politiche e programmi complessi, dove molteplici sono i fattori che interagiscono e concorrono alla determinazione dei risultati e degli impatti, la valutazione dovrà basarsi su un approccio sistemico e usare metodi diversificati e integrati, dalle analisi statistiche, a quelle storico-politiche, alle inchieste partecipative, ecc.

Un impatto fondamentale che la valutazione deve verificare riguarda l'incremento delle capacità delle istituzioni e delle popolazioni beneficiarie, il loro *empowerment*, cioè la loro libertà effettiva di movimento, azione e trasformazione rispetto al contesto in cui operano e vivono. Si tratta quindi sempre di evidenziare l'impatto sullo sviluppo umano, che è premessa per ogni altro tipo di sviluppo. La valutazione diventa così anche una valutazione della relazione, imponendo di mettere a fuoco l'asimmetria che caratterizza il rapporto tra donatori e "paesi altri". E' perciò particolarmente importante distinguere i progetti e i programmi di aiuto rispetto alle politiche e ai processi reali, i cui protagonisti sono i governi e la società civile dei paesi interessati. Su questa distinzione si basano anche le nuove metodologie di valutazione del Budget Support sostenute dal DAC e dalla Commissione Europea.

In questo modo, la valutazione è guidata da una logica dei diritti, che mette in luce le opportunità reali che si creano nel rapporto di cooperazione per entrambe le parti, e gli strumenti di dialogo politico messi in atto per gestirle ed ampliarle, in un quadro di fiducia tra tutte le parti coinvolte, in cui la cooperazione internazionale diventa processo di mediazione e trasformazione sociale, tanto nel Sud quanto nel Nord del mondo.

<sup>71</sup> [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17\\_LineeGuidaValutazione.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf)

**Raccomandazione 3. Indirizzarsi verso una vera politica della valutazione.** In una prospettiva più ampia, il “sistema della cooperazione italiana” dovrebbe dotarsi di una politica complessiva sulla valutazione conforme agli orientamenti fissati dal DAC, contenenti principi, criteri e standard di qualità a cui le politiche di valutazione degli stati membri devono ispirarsi<sup>72</sup>. E' importante sostenere la formazione di solide capacità di valutazione tra gli attori della cooperazione italiana, indipendentemente dai livelli di risorse disponibili. Bisognerà rafforzare il coordinamento con il Network Valutazioni del DAC. L'Italia potrebbe ad esempio unire le forze con altri donatori per condurre valutazioni congiunte su aspetti particolarmente strategici della propria politica. E' tuttavia importante riconoscere che oggi più che mai il dibattito sullo sviluppo/lotta alla povertà si estende ben al di là del ruolo degli aiuti dai “paesi ricchi” e sempre più vede protagonisti paesi/attori non attualmente membri dell'OCSE (ad esempio Cina e Brasile). Una voce e ruolo più influente dell'Italia in sedi quali il G8 e G20 – supportate da informazioni affidabili sull'efficacia delle politiche italiane – sarebbero dunque di particolare importanza strategica. Inoltre, sarà importante contribuire a iniziative recenti mirate a migliorare la qualità e rigore della valutazione della cooperazione fra cui si veda per esempio l'iniziativa 3iE che finanzia valutazioni di impatto supportate dal governo britannico, Banca Mondiale, e altri. Bisognerà in definitiva appoggiare il diffondersi di una cultura della valutazione nel mondo della cooperazione, compresi la definizione di orientamenti e il rafforzamento di legami con la ricerca; accelerare la formazione di capacità specifiche nelle strutture operative della cooperazione; stabilire e avviare un piano a breve e medio termine di valutazioni prioritarie, includendo diverse tipologie di programmi (As esempio il *Budget Support* o la cooperazione decentrata).

**Raccomandazione 4. Appropriarsi del concetto di *accountability*.** Preliminare alla definizione di un qualunque sistema di valutazione è comunque la necessità che l'Italia, le sue istituzioni, le sue ONG, gli enti locali, le imprese e in generale tutti i soggetti attivi nel campo della cooperazione internazionale, assumano come proprio impegno primario quello dell'*accountability*.

*Accountability* indica la responsabilità di ciò che si è fatto, il risponderne, il darne compiuta spiegazione, l'assumere le conseguenze dei propri comportamenti<sup>73</sup>. Si suggerisce in questa sede la definizione di Leif Wenar, secondo il quale *accountability* significa: a) obbligo di dimostrare che un'attività (un progetto, un programma) è stata condotta in accordo con determinate regole pre-definite e orientata al raggiungimento dei risultati dichiarati; b) obbligo di riportare correttamente il livello di conseguimento dei risultati.

Uno dei “problemi” della cooperazione internazionale – anche in questo caso non solo dell'Italia – è che la categoria dell'*accountability* tende a ridursi al rapporto tra agenzia e donatore, che rappresenta il soggetto istituzionale che “ha il potere” di pretenderla. Altri soggetti (l'opinione pubblica dei paesi donatori e di quelli beneficiari, le istituzioni politiche rappresentative, le società civili) hanno generalmente scarsa attenzione come se non risultasse determinante, per “chi fa cooperazione”, rendere ad esse conto. Per superare questo stato di cose, sulla scia di quanto già avvenuto in altri paesi, l'Italia (intesa come istituzioni e insieme dei soggetti attivi nel campo della cooperazione) dovrebbe dotarsi di una sua “**Carta sull'Accountability**”, che avrebbe un duplice significato: favorire una crescita culturale del sistema di cooperazione italiano; e accrescere la reputazione internazionale del sistema della cooperazione italiana.

Una pre-condizione per il rafforzamento dell'*accountability* è quella di considerare i percorsi di M&E come parti integrante dei progetti finanziati e distinguerli dagli audit finanziari. Occorre rafforzare e istituzionalizzare la volontà, l'attitudine e la capacità di comprendere l'effettivo impatto dei progetti sul campo e promuovere un apprendimento continuo sugli standard di intervento attraverso scambio di buone pratiche tra valutatori e operatori. Occorre anche rafforzare una cultura collaborativa e partecipativa, ad esempio promuovendo dinamiche di peer-review includendo gli operatori di una determinata organizzazione nella valutazione di altre. Occorre infine stabilire una “scala di *accountability*” che serva a certificare le organizzazioni, e quindi sia di stimolo ad adeguarsi in tempi rapidi agli standard internazionali.

<sup>72</sup> OECD DAC Network on Development Evaluation: *Evaluating Development Co-Operation Summary of Key Norms and Standards - Second Edition 2010*

<sup>73</sup> Tale assunzione di responsabilità richiede l'individuazione ed articolazione delle forme di partecipazione della cittadinanza, con riferimento a quello che attualmente si definisce “cittadinanza attiva” e la costruzione di ‘reti’ di contatti e condivisione.

A differenza di quanto avviene con una valutazione solo *results-oriented* quindi, ad essere valutati non devono essere soltanto i dati fattuali, ma anche le percezioni e le aspettative, gli effetti di cambiamento nella vita sociale e relazionale delle persone coinvolte, i risultati anche immateriali dell'impatto dei programmi e delle politiche di cooperazione allo sviluppo.

In questo spazio si colloca la relazione di *accountability*, che, coinvolgendo l'opinione pubblica, le istituzioni e la società civile dei paesi partner, svela la dimensione "politica" della valutazione, mostrando come valutazione e comunicazione siano componenti interdipendenti e integrate di un medesimo processo.

## 2. Comunicazione

Rispetto alla comunicazione sui Paesi in via di sviluppo, va innanzitutto registrato un cambiamento epocale: a differenza di quando la cooperazione è iniziata e fino agli anni novanta, quando il Sud del mondo era ai margini dell'attenzione dell'opinione pubblica italiana ed europea, oggi l'opinione pubblica ha una sua percezione su paesi, eventi e fenomeni internazionali, siano essi i flussi migratori o le gravi crisi contemporanee (Siria, Afghanistan, Medio Oriente). Questo dato di fatto cambia molto la prospettiva di un lavoro di comunicazione: non c'è più l'obiettivo di rendere visibili questi paesi e i loro problemi, ma di provare a modificare l'immagine distorta che le persone ne hanno attraverso i mezzi di comunicazione di massa. E se è vero che per immagine di un soggetto si intende il complesso delle idee e delle valutazioni che gli interlocutori hanno di esso, soprattutto nel campo della comunicazione sociale, oggi occorre definire, prima, e comunicare bene, poi, l'**identità** del sistema della cooperazione italiana: chi siamo, come la pensiamo, cosa facciamo, a cosa miriamo e cosa abbiamo ottenuto.

Occorre chiarire il ruolo della comunicazione per lo sviluppo umano, far comprendere che si tratta di una "risorsa" fondamentale, una vera e propria materia prima che gioca un ruolo polivalente. Così come polivalenti sono gli attori della comunicazione nel sistema cooperazione: ministeri, parlamento, istituzioni nazionali e sovranazionali, società civile italiana e internazionale, cittadini, mezzi di informazione. Tutti questi soggetti sono destinatari e riceventi all'interno di un sistema di comunicazione sempre più interdipendente e mutevole.

Usiamo il termine in 3 sensi diversi:

- A. Verso l'Italia. Comunicare la cooperazione (ovvero il senso della cooperazione in un mondo interdipendente) ai paesi 'donatori': nello specifico, all'opinione pubblica e agli interlocutori istituzionali, politici e della società civile italiana.
- B. Verso i PVS. Comunicare la cooperazione (ovvero le ragioni e il senso dei programmi di cooperazione) ai paesi 'partner' (quelli che un tempo si chiamavano 'beneficiari'): nello specifico, all'opinione pubblica e agli interlocutori istituzionali, politici e della società civile dei paesi partner.
- C. Nello sviluppo. Cooperare nel campo della comunicazione: ovvero lavorare sul ruolo della comunicazione per lo sviluppo, sul contributo determinante dei media nella lotta alla povertà.

### A. Comunicare verso l'Italia

**Raccomandazione 5. Nel sistema-Italia, i donatori devono adottare un approccio più strategico e coerente in tutto il settore dei media.** La comunicazione deve avere una sua precisa priorità nel sistema della cooperazione italiana, per trasmettere messaggi, per condividere politiche, per attivare un processo partecipativo sulle tematiche della cooperazione, per informare e coinvolgere i cittadini, per alimentare un democratico dibattito pubblico.

L'eliminazione della povertà estrema, il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e dei principi internazionali di efficacia degli aiuti implicano l'attivazione di un processo comunicativo sempre più globale e partecipato. Sarebbe miope pensare che questo possa esaurirsi nel mero trasferimento di contenuti, si tratta piuttosto di attivare una pratica dialogica tra i vari soggetti così che i significati possano circolare, esser scambiati, confrontati, verificati, modificati e condivisi. I significati - in tale modo - non saranno imposti né percepiti come tali, ma saranno realmente condivisi con tutti gli attori sociali, individuali o collettivi, coinvolti nella comunicazione. Per attivare questo meccanismo virtuoso crediamo sia necessario investire anche nelle nuove tecnologie e dotarsi di strumenti innovativi che offrono opportunità solo pochi anni fa inimmaginabili per rendere più trasparenti le politiche di cooperazione adottate dai governi, le azioni di cooperazione realizzate dalle ONG. I donatori non devono sottovalutare il potenziale dei media nel contribuire allo sviluppo e alla *governance*<sup>74</sup>. E tutti gli attori politici devono riconoscere e sostenere il contributo potenzialmente determinante dei mass media alla riduzione della povertà, e alla promozione di una comune identità nazionale, facilitando la discussione intorno alle questioni attinenti alla *governance*.

**Raccomandazione 6. Rafforzare il ruolo del servizio pubblico.** E' necessario e prioritario che i mezzi di informazione siano chiamati a partecipare a questo processo attraverso un'informazione dedicata, richiamando l'attenzione dei cittadini su tematiche altrimenti sconosciute per ampie fette dell'opinione pubblica. Alcuni importanti modelli internazionali di informazione testimoniano non solo la spendibilità e appetibilità dei contenuti che afferiscono le relazioni e la politica internazionale, lo sviluppo umano e la lotta alla povertà e altro, ma anche le ricadute in termini di stimolo e crescita della partecipazione dell'opinione pubblica target rispetto agli stessi contenuti.

Prima preoccupazione dev'essere quella di **rafforzare gli strumenti dell'informazione istituzionale**, in primis del Portale web della Cooperazione, traducendolo in altre lingue per moltiplicarne la diffusione a livello internazionale, e aumentandone l'interattività con aperture verso i social network e i sistemi open source; **promuovere il servizio pubblico** (*Public Broadcasting Service*) e creare l'ambiente legislativo e di regolamentazione per garantire l'indipendenza dei media. Nel contesto italiano, alla RAI spetta una maggiore responsabilità in qualità di servizio pubblico radiotelevisivo dal quale si attende un potenziamento dell'informazione sulla cooperazione internazionale anche attraverso il pieno utilizzo delle sedi di corrispondenza estera – che la RAI ha recentemente deciso di ridurre drasticamente – del canale Rai News e di RaiMed, recentemente soppressa. Occorre inoltre creare nel palinsesto nuovi **spazi informativi dedicati alla cooperazione internazionale** e allo sviluppo e di ampliare le potenzialità dell'azione e della promozione del Segretariato Sociale della Rai, primo interlocutore dell'azienda per la società civile.

Lo sforzo per trasformare il rapporto con i media passa per **un'azione di pressione coordinata** nei confronti dei media tradizionali – a partire appunto dal servizio pubblico - da parte delle istituzioni, ma anche dalla capacità di esprimere con strumenti nuovi (social media, citizen journalism, documentari partecipativi, blog autorevoli) potenzialità finora ignorate: dal patrimonio di conoscenze dei paesi, dalla rete di cooperanti e esperti che costituiscono testimoni privilegiati di eventi e realtà in cui il giornalismo classico non riesce ad arrivare, alla presenza di nuovi attori dello sviluppo e al ruolo delle diaspore nel nostro paese.

## B. Comunicare verso i PVS

**Raccomandazione 7. Andare oltre la visibilità.** Le attività di comunicazione che garantiscono visibilità ai progetti realizzati dalla Cooperazione italiana attraverso le sue Unità tecniche locali, sono sicuramente un aspetto importante della comunicazione istituzionale in quanto forniscono informazioni sulle azioni

<sup>4</sup> Il Piano per l'efficacia degli aiuti raccomanda: Gli strumenti di comunicazione sono un veicolo fondamentale per la sensibilizzazione, il coinvolgimento e la partecipazione informata di tutti gli attori coinvolti nelle attività di cooperazione. Si propongono le seguenti Linee operative: Promozione dei mass-media e di ogni altro mezzo di comunicazione, con una attenzione privilegiata ai new media e alla rete di Internet per sostenere la comunicazione sugli squilibri tra Nord e Sud del mondo e sui programmi di cooperazione; integrare la comunicazione dentro i programmi e i progetti di cooperazione; elaborare programmi specifici di comunicazione, sia nei paesi donatori che in quelli beneficiari. In tal senso sarà favorita la formazione degli adulti e delle giovani generazioni, sull'uso di questi mezzi, consentendo l'avvio di un processo di coinvolgimento e di scambio con effetto moltiplicatore.



intraprese, il loro svolgimento, i loro obiettivi. Ma se il raggiungimento della visibilità fosse il loro unico scopo, si tratterebbe di una grave sottovalutazione. Se invece la comunicazione è intesa anche come azione informativa e formativa – cioè come veicolo di relazione con il pubblico, la controparte e, in special modo, i partner/beneficiari - questa attività assume invece la configurazione di un progetto *ad hoc* col compito, non solo di garantire la comunicazione istituzionale, una forma dovuta per trasparenza al cittadino contribuente, ma anche come di entrare nello specifico dei singoli progetti della Cooperazione italiana evidenziandone strategie e obiettivi, così da dividerli con il maggior numero di persone (*ownership* democratica<sup>75</sup>).

In paesi come l'Iraq, l'Afghanistan, il Libano, la Palestina, dove l'impegno italiano e della comunità internazionale è importantissimo al fine di garantire la stabilizzazione del processo di state-building e condizioni o precondizioni di sviluppo in un campo esteso (da quello dei bisogni primari al rispetto dei diritti umani), l'attività di comunicazione diventa essenziale. Ben oltre dunque il solo concetto, assai riduttivo, di *visibilità*.

### C. Comunicazione nello sviluppo

**Raccomandazione 8. Promuovere il ruolo della comunicazione nei processi di sviluppo.** Purtroppo l'informazione e la comunicazione non sono considerati settori prioritari per lo sviluppo né dai governi dei Paesi donatori, né dagli organismi internazionali, né tanto meno dalle imprese. Insomma, mentre in Occidente sono tutti d'accordo sul fatto che non ci possa essere uno sviluppo democratico senza partecipazione, e quindi senza strumenti d'informazione e di comunicazione, quando si parla dello sviluppo degli altri questo rapporto viene ignorato. Anche chi parla di sviluppo autocentrato, di tecnologie adeguate, di sviluppo sostenibile, trascura nei fatti il ruolo che potrebbe giocare la comunicazione. Si è insistito sull'importanza del coinvolgimento e della partecipazione delle popolazioni, nell'ottica di una cooperazione a elevato impatto sociale, ispirata al rispetto delle culture locali, e orientata appunto a uno sviluppo autocentrato: molte iniziative non raggiungono gli obiettivi previsti proprio per la scarsa partecipazione della popolazione, dovuta all'assenza, alla insufficienza o alla sbagliata informazione sui progetti e comunicazione tra le parti coinvolte.

Nel campo della cooperazione non c'è una cultura sull'uso della comunicazione come strumento per lo sviluppo. Eppure, nell'arco degli ultimi decenni, non sono mancate le segnalazioni, e perfino le indicazioni normative a questo riguardo. La nostra stessa legge sulla cooperazione (in vigore dal 1987) prevede tra le attività di aiuto per lo sviluppo, "il sostegno a programmi di informazione e comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia e sviluppo dei paesi beneficiari" (Articolo 2, comma 3, lettera *m* della legge 49).

Anche se si parte dall'assunto che "la comunicazione è un elemento indispensabile e trasversale del progetto, e come tale deve essere prevista fin dall'inizio dei programmi", questa valenza orizzontale dell'informazione rispetto agli interventi si risolve spesso in una sorta di estraneità rispetto alla stessa struttura dei progetti - o quanto meno nella difficoltà a ritagliarsi uno spazio all'interno dei progetti.

**Raccomandazione 9. Promuovere il ruolo dell'Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG).** La situazione attuale sembrerebbe trasmettere l'immagine di un mondo in cui tutto si tiene, in cui tutto si può ritrovare: il villaggio globale. Eppure esistono ancora differenze e discriminazioni. L'ECG è quella che cerca di andare verso una globalizzazione che sia inclusiva invece che esclusiva; che vede la mondializzazione come un processo che può mettere a rischio proprio il diritto alla diversità: e deve invece tener conto delle

<sup>5</sup> *Ownership* è definita come la capacità dei Paesi beneficiari di esercitare controllo ed essere quindi parte attiva nei processi di identificazione, decisione, attuazione e valutazione delle proprie politiche di sviluppo, mentre i Paesi donatori si impegnano a sostenere e facilitare questi processi nei Paesi dove operano. L'*ownership* è "democratica", in quanto processo collettivo di un Paese e non mero esercizio amministrativo e finanziario tra i governi del Paese donatore e del Paese partner. Il concetto di *democratic ownership*, infatti, vuole enfatizzare il ruolo e la partecipazione di tutti gli attori sociali e politici, dai Parlamenti alle Istituzioni, alla società civile, che sono fautori e garanti di un processo democratico che possa portare al miglioramento delle condizioni del cittadino. Si veda a questo proposito il documento della DGCS [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-11-29\\_LineeGuidaDemocraticOwnership.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-11-29_LineeGuidaDemocraticOwnership.pdf)

differenze e contemporaneamente mettere chi si trova in difficoltà in condizione di partire dalle stesse condizioni degli altri. Da qui le proposte: (i) Inserire l'ECG nel sistema d'istruzione formale, e sistematizzare le numerose e vivaci attività promosse sul territorio da ONG ed enti locali attraverso una strategia che colleghi informazione, impegno pubblico ed educazione allo sviluppo, in linea con le esperienze positive di diversi paesi europei. (ii) A livello di educazione formale, si costituisca un tavolo interministeriale Cooperazione Internazionale/MIUR/Esteri insieme alle ONG che si occupano di ECG, per una revisione dei curricula e, conseguentemente, della formazione iniziale e permanente degli insegnanti, in ottica interculturale e basata sui diritti. (iii) L'Educazione alla Cittadinanza Globale sia riconosciuta come ambito di attività autonoma e pertanto sia oggetto di specifiche linee di finanziamento e disponga di risorse dedicate da parte di tutti i Ministeri competenti; (iv) Nell'ambito delle linee di finanziamento previste per i programmi di cooperazione internazionale, siano privilegiati quei progetti che prevedono una ricaduta sul territorio italiano attraverso specifiche attività di ECG.

**Raccomandazione 10. Creare un (Sotto)Sistema Comunicazione della Cooperazione Italiana** che sia funzionale alla promozione strategica e coordinata del Sistema della Cooperazione italiana e allo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali e quelli della società civile (attori della cooperazione, cittadini, giovani, studenti), che sia utile ai primi quanto (in forme diverse) ai secondi. Ogni Ente pubblico o impresa (profit o non profit che sia) ha nel suo "sistema aziendale" un "sottosistema della comunicazione". Il Sistema Paese, il Sistema Cooperazione Italiana, non può non averne uno.

Un Sistema che coinvolga tutti coloro che hanno un ruolo o che lo possono avere all'interno della comunicazione/valutazione, a partire dai soggetti di comunicazione pubblici e "parapubblici", e che con questi preveda di raggiungere accordi precisi e funzionali al raggiungimento degli obiettivi. Questo Sistema potrebbe essere coordinato dal Ministero e composto da alcuni dei migliori professionisti indicati dagli attori che da anni operano nel campo della cooperazione (es.: ONG, Onlus, ecc.) secondo criteri democratici, ma sulla base di requisiti di professionalità.

Questa squadra dovrà raccogliere in tempi rapidi esigenze e indicazioni da tutti gli attori che partecipano alla Cooperazione Italiana, predisporre un piano che individui soprattutto i target e i relativi messaggi da veicolare, rivedere con gli altri attori le attuali Linee Guida, pianificare una serie di interventi in un arco di tempo medio (ad esempio triennale) e sovrintendere allo sviluppo del programma.

Tale sistema dovrebbe essere creato sul principio di massima trasparenza e condivisione delle informazioni predisponendo, ad esempio, un meccanismo di divulgazione immediata, sistematica e possibilmente strutturata dei dati della cooperazione. L'impostazione di un sistema informativo efficiente per la cooperazione italiana può ispirarsi per alcuni aspetti a quanto è stato realizzato in Italia nel campo delle politiche di coesione europee, in cui, in seguito ad una storia più lunga di evoluzioni ed aggiustamenti, si è posto in essere un sistema che risponde in maniera ormai abbastanza soddisfacente sia alle esigenze del cittadino che a quelle del policy-maker<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Si veda <http://www.opencoesione.it>

## Accountability Charter dei soggetti italiani impegnati nella cooperazione internazionale

### Chi siamo

Siamo Istituzioni, Associazioni, Organizzazioni, Fondazioni, Imprese, Cooperative italiane, pubbliche e private, governative e non governative, impegnate nel campo della cooperazione internazionale. Assumiamo come obiettivi della nostra azione la lotta alla povertà, la riduzione delle disuguaglianze, il rafforzamento dei legami di solidarietà e cooperazione tra i popoli e gli stati.

Ci riconosciamo nei valori e nei principi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e delle convenzioni internazionali adottate dalle Nazioni Unite contro ogni forma di sfruttamento e discriminazione.

Ci riconosciamo anche nei valori e nei principi della Costituzione Italiana e in particolare facciamo integralmente nostro lo spirito e la lettera dell'articolo 11: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Riconosciamo che la legittimità della nostra azione risiede nella chiarezza e nella trasparenza degli obiettivi che perseguiamo, dei risultati che conseguiamo, della gestione delle risorse, pubbliche e private, che utilizziamo.

Sottoscrivendo questa carta ci impegniamo pubblicamente a porre al centro della nostra azione l'*accountability*, nei confronti dell'opinione pubblica, sia qui da noi e sia nei paesi dove interveniamo, delle comunità per le quali e con le quali operiamo, delle istituzioni e delle realtà associative con le quali collaboriamo.

### Cosa significa per noi accountability e quali impegni ci assumiamo sottoscrivendo questa carta

Per noi porre al centro della nostra azione l'*Accountability* significa soprattutto assumere i seguenti impegni concreti:

- esercitare ogni possibile sforzo per rendere chiari e dimostrabili i risultati dei progetti che realizziamo;
- dare priorità alla misurazione dei risultati conseguiti, attraverso il monitoraggio e la valutazione;
- dimostrare che i progetti sono condotti in accordo a regole, procedure e leggi pre-definite e sono orientati al raggiungimento dei risultati dichiarati;
- riportare correttamente il livello di conseguimento dei risultati e consentire a tutti coloro interessati di accedere alle informazioni sul loro livello di conseguimento;
- assumere la trasparenza nella gestione delle risorse come *modus operandi* vincolante.

### Verso chi ci impegniamo

Ci impegniamo concretamente ad assumere l'*accountability* nei confronti di tutti i principali soggetti, pubblici e privati, che hanno diritto ad un'informazione completa ed esauriente sugli esiti dei progetti che realizziamo.

In primo luogo ci impegniamo ad assicurare che ogni nostro progetto venga **valutato** – anche tramite autovalutazioni e valutazioni interne - e che di ogni progetto sia possibile ricostruire, sulla base di indicatori chiari, il livello di rilevanza, efficienza, efficacia, sostenibilità ed impatto.

Nei confronti dei **donatori** ci impegniamo a rispettare e dimostrare di rispettare il rispetto delle procedure previste e ad essere trasparenti ed esaurienti nel riportare i successi e le difficoltà.

Nei confronti delle **opinioni pubbliche**, del nostro paese e dei paesi dove si realizzano i progetti, e dei **beneficiari** ci impegniamo a rendere note informazioni e valutazioni relative ai progetti.

Nei confronti delle **istituzioni** dei paesi dove si realizzano progetti ci impegniamo a rispettare e dimostrare di rispettare i quadri legislativi e normativi locali e a definire i progetti sulla base di effettive priorità locali.

Verso tutti i soggetti indicati ci impegniamo inoltre a rendere noti, oltre ai risultati dei progetti e alle risorse impiegate, i criteri di funzionamento delle nostre entità; in altre parole: chi siamo, come assumiamo decisioni, quale sistema di *governance* presiede al nostro funzionamento.

### **Come ci impegniamo**

Al fine di dare concretezza agli impegni richiamati, i soggetti firmatari di questa carta si impegnano a:

- valutare e/o fare valutare i progetti realizzati;
- pubblicare sui loro siti i risultati di tali valutazioni;
- assumere l'impegno a fare avere a chiunque ne faccia richiesta informazioni attendibili sui risultati dei progetti;
- promuovere un'informazione corretta, trasparente ed esauriente sulle proprie attività;
- fare certificare i propri bilanci annuali, accompagnare i bilanci da una descrizione delle attività svolte e pubblicare i bilanci sui propri siti;
- promuovere occasioni di confronto aperte al pubblico sui risultati delle valutazioni.

## DOCUMENTO FINALE DEL FORUM

- 1. Di nuovo al centro dell'agenda politica.** Oggi la cooperazione allo sviluppo è di nuovo al centro dell'agenda politica del Governo. Da parte nostra ci impegniamo a mantenere vivo questo dibattito e chiediamo alla politica di riconoscere, anche attraverso i programmi elettorali, ciò che oggi a Milano è evidente a tutti: la cooperazione è tornata familiare e interessa agli italiani, sia per slancio di gratuità che diviene scelta di vita, che per i vantaggi che ne derivano al Paese.
- 2. Occorre raccontare ciò che facciamo.** Non basta fare Cooperazione ma è necessario raccontarla al Paese, anche attraverso strumenti innovativi di comunicazione, per spiegare che si tratta di un investimento per il futuro dell'Italia.
- 3. C'è molto di più di ciò che si sa.** Abbiamo convenuto che cooperazione internazionale è ben più di quello che si è detto finora. Il Sistema Italia di Cooperazione può far conto su attori pubblici e privati, profit e non profit. Vi sono sinergie da esplorare così come incoerenze da ridurre. C'è bisogno di andare tutti in una stessa direzione, ognuno con la sua specificità e con il suo passo.
- 4. Nel mondo c'è bisogno dell'Italia.** Le presenze internazionali ci hanno confortato nella nostra scelta, mostrandoci che nel mondo c'è richiesta di Italia. Ci hanno incoraggiato a individuare i nostri punti di forza e ci hanno indicato nel partenariato e nella relazione con l'altro la chiave della cooperazione del futuro.
- 5. Il ruolo delle imprese.** Abbiamo iniziato ad affrontare in modo nuovo il rapporto tra Cooperazione e internazionalizzazione delle imprese: pur nel rispetto dei loro diversi obiettivi, esse possono convergere e interagire in modo efficace. La scommessa è di attrarre il mondo produttivo nei paesi prioritari della Cooperazione, non solo per richiamare all'esercizio della responsabilità sociale d'impresa, ma per chiedere alle imprese di contribuire in modo sinergico con il settore pubblico e non profit alla ricerca di soluzioni per lo sviluppo umano e sostenibile.
- 6. Una visione strategica unitaria.** Abbiamo affermato la necessità di una visione strategica unitaria e condivisa della cooperazione internazionale dell'Italia, da adottare ad alto livello (Consiglio dei Ministri, Parlamento) che individui un numero definito di priorità, in termini di scelte operative, priorità geografiche e tematiche trasversali (es. diritti umani, democrazia, pace, sicurezza, empowerment delle donne, ambiente e cambiamenti climatici), in una prospettiva almeno triennale che assicuri la coerenza di tutte le politiche e il coordinamento fra le diverse istituzioni nazionali che operano a diverso titolo nella cooperazione, superando la frammentazione.
- 7. I criteri per orientare gli interventi.** La nostra presenza va concentrata in un numero ristretto di paesi, ove ottenere un maggiore impatto e fare la differenza. I principali criteri di cui tenere conto per individuarli sono: povertà, gravi emergenze umanitarie, vicinanza dell'Italia (sia in termini geografici, che di legami storici, economici e di immigrazione), situazioni di conflitto e/o di fragilità nel percorso di democratizzazione, presenza di minoranze. Abbiamo individuato nel Mediterraneo e nell'Africa le aree prioritarie su cui generalmente indirizzare i nostri interventi.
- 8. Le nostre eccellenze: la Cooperazione nei territori.** Ci siamo chiesti quali fossero le nostre eccellenze, i talenti da spendere e da investire nella Cooperazione internazionale. Abbiamo iniziato a individuare quei settori in cui siamo più riconoscibili e abbiamo un vantaggio comparato; tra questi, la Cooperazione dei territori.
- 9. Incidere di più sulle politiche europee.** La nostra specificità va inquadrata nella prospettiva europea e nei grandi valori della solidarietà, tolleranza, ricerca del bene comune su cui essa si fonda. La dimensione europea è parte della storia e della vocazione del nostro paese. Dobbiamo rafforzare la nostra capacità di incidere sulla definizione delle politiche europee di sviluppo e nel processo decisionale complessivo delle sue risorse.
- 10. Influire di più sui processi multilaterali.** Abbiamo analizzato l'azione italiana nelle organizzazioni internazionali, ribadendo la necessità di rispettare gli impegni presi, in particolare verso il Global Fund contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria, anche per riacquistare credibilità. C'è spazio per influire di più nei processi multilaterali, partecipando attivamente alla definizione di una nuova *governance* globale dell'aiuto.
- 11. Semplificare i procedimenti per le emergenze.** Una menzione speciale richiede l'assistenza umanitaria, laddove la vocazione dell'Italia viene individuata in particolare nella prevenzione dei disastri e nella mitigazione dei rischi. Possiamo fare di più e meglio. E' necessario prevedere meccanismi di semplificazione dei procedimenti amministrativi che consentano maggiore flessibilità e rapidità nella risposta alle emergenze.

12. **Il "ponte" costituito dai migranti.** Abbiamo valorizzato il ruolo di ponte che le comunità migranti possono svolgere nel processo di sviluppo dei loro paesi d'origine e la riduzione del costo di trasferimento delle rimesse, favorendo l'impiego di tali risorse a finalità di investimento e non solo di consumo. Abbiamo portato alla luce le utili esperienze di co-sviluppo e accesso al credito.
13. **Valorizzare i tavoli tematici e le consultazioni.** Abbiamo riconosciuto l'indubbia utilità di un metodo partecipativo che, pur riconoscendo le diversità e il diritto d'iniziativa di ciascuno, attribuisca un valore aggiunto al coinvolgimento di tutti i portatori di interessi. Dobbiamo valorizzare i tavoli tematici (es. Mediterraneo, Unione Europea, Aiuto umanitario, ecc...), i meccanismi di consultazione, i partenariati innovativi. Le consultazioni riguarderanno anche i prossimi negoziati sui fondi multilaterali di sviluppo.
14. **Il luogo degli indirizzi triennali.** Il Tavolo Inter-istituzionale, promosso dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE e dalla Direzione Relazioni Finanziarie Internazionali del MEF, deve diventare un organo consultivo permanente, con un ruolo specifico nella definizione degli indirizzi triennali, delle programmazioni paese, nella definizione delle politiche, oltre che nel segnalare incoerenze di sistema e presentare proposte migliorative.
15. **Possibile l'unità nella diversità.** Lo spazio di interlocuzione politica con la società civile di solidarietà internazionale, ONG, Onlus, associazioni di sostegno a distanza e per l'adozione internazionale, deve essere mantenuto. Al Forum le ONG hanno dimostrato che è possibile l'unità nella diversità. Auspichiamo il rafforzamento del Servizio civile, la stabilizzazione del 5 per mille, la razionalizzazione del sistema delle detrazioni per le Onlus, e procedure che facilitino l'invio all'estero in aspettativa di personale dell'amministrazione pubblica.
16. **Ci sarà il riallineamento finanziario.** Abbiamo riconosciuto la necessità di risorse addizionali, come previsto nel Documento di Economia e Finanza 2012, e di un piano del Governo che calendarizzi un riallineamento graduale dell'aiuto pubblico allo sviluppo alla media OCSE per il triennio 2013-2015, per segnare un'inversione di tendenza. E' necessario poter contare su risorse certe, sufficienti e programmate.
17. **Nuovi metodi di finanziamento.** E' importante individuare meccanismi innovativi di finanziamento che liberino risorse addizionali, come ad esempio l'attribuzione alla Cooperazione dei beni confiscati alle attività criminali, un'imposta sulla vendita delle armi, la possibilità di emettere "titoli di solidarietà", così come altre soluzioni legislative che permettano maggior prevedibilità.
18. **Usare meglio le risorse.** C'è bisogno di utilizzare meglio le risorse di cui già disponiamo, come i crediti di aiuto o quelli per le imprese miste con i Paesi in via di sviluppo, sottoutilizzati per un complesso di problemi amministrativi, gestionali e operativi. Per il futuro, sarà necessario individuare uno strumento finanziario capace di mettere in comunicazione Cooperazione e internazionalizzazione.
19. **Valutare l'impatto di ciò che si fa.** Abbiamo riaffermato l'importanza di valutare i risultati e l'impatto di quello che si fa, per essere trasparenti e rendere conto di ogni euro speso. Vi è la proposta di istituire un organismo indipendente costituito da esperti, che dovrebbe rispondere al referente politico della cooperazione e al Parlamento.
20. **L'importanza di un referente politico unico.** Abbiamo ribadito l'importanza di un referente politico unico per la Cooperazione, che le garantisca la dignità di politica pubblica al pari di altre; la maggioranza ritiene che tale figura debba essere un Ministro dedicato, con deleghe specifiche.
21. **L'Agenzia operativa è la soluzione migliore.** Per quanto riguarda l'attuazione degli indirizzi di Cooperazione e della relativa gestione, riteniamo che l'attuale assetto necessiti di essere innovato per garantire coerenza tra programmazione, realizzazione degli interventi, presenza efficace all'estero e valutazione dei risultati. La maggioranza ritiene che l'istituzione di un'agenzia sia la soluzione più efficace.
22. **Coerenza con il trattato di Lisbona.** Abbiamo riconosciuto l'urgenza di perseguire la coerenza delle politiche di Cooperazione internazionale con le altre politiche, così come previsto dal Trattato di Lisbona (art.208). A tale fine sono necessari nuovi meccanismi istituzionali, primo tra tutti un referente politico con il compito di sollevare il tema della coerenza a livello interministeriale.
23. **La sfida del coinvolgimento dei giovani.** Abbiamo di fronte a noi la sfida del coinvolgimento dei giovani. La loro presenza a Milano ci fa ben sperare in vista della formazione di una nuova classe dirigente della cooperazione. E' urgente definire un percorso professionale adeguato per i giovani cooperanti, senza disperdere la memoria istituzionale. Il legame scuola-cooperazione deve entrare in modo sistematico nel piano di offerta formativa scolastica, favorendo l'educazione alla cittadinanza globale.

- 24. Riconvochiamoci nel 2014.** Intendiamo riconvocarci nel 2014, durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea. In quell'occasione stabiliremo la periodicità di questa assise. Nei due anni che ci separano da quella data ci impegniamo a discutere di questi temi in maniera innovativa, attraverso meccanismi di consultazione permanenti anche on-line.
- 25. Un impulso di ottimismo al Paese.** La Cooperazione può e deve fare la sua parte per destare nel Paese la voglia di crescere, di ottimismo e di fiducia nel futuro. C'è bisogno di coraggio per guardare lontano, così come di scelte di impegno e passione civile. Chi in questi anni ha lavorato, chi ha sperato, chi si è sentito solo, oggi è riproiettato nel futuro e riscopre di essere parte di un disegno più grande. Ognuno faccia la sua parte. L'Italia sarà migliore.
- 26. L'idea guida.** Muovi l'Italia, cambia il mondo.